La coopération décentralisée : Réflexion sur les enjeux, les limites et les perspectives d'avenir

Claire HOLMAN
DESS Management du secteur public : Collectivités et partenaires
Mémoire soutenu le 12 septembre 2003

Membres du jury : . Maître Dominique DEPORCQ, Avocat au Barreau de Lyon, Maître de Conférences à l'IEP de Lyon. . Monsieur Marc FRANGI, Maître de Conférences de droit public à l'IEP de Lyon. . Monsieur Bruno CHIAVERINI, Directeur des relations internationales de la Région Rhône-Alpes.

Table des matières

Remerciements : . . 1

Epigraphe . 3

Introduction : Coopération décentralisée, état des lieux . 5

1 - Historique de la coopération décentralisée . 6

2 - Chiffres de la coopération décentralisée . 8

3 - Géographie de la coopération décentralisée . . 11

4 - Région Rhône-Alpes, un laboratoire de la coopération décentralisée . . 13

Partie 1 : Cadre légal et jurisprudentiel de la coopération décentralisée . . 17

1.1. Cadre légal de la coopération décentralisée : reconnaissance institutionnelle et sa limite pratique en terme d'instruments juridiques . 18

1.1.1. – Définition française et européenne de la coopération décentralisée . 18

1.1.2. – Etude des instruments juridiques disponibles et de leurs limites . 23

1.2. Reconnaissance jurisprudentielle de la coopération décentralisée, du juge administratif au juge constitutionnel . 27

1.2.1 – Développement d'une notion extensive de l'intérêt local . . 27

1.2.2. Vers la reconnaissance des collectivités comme sujets de droit international ? Analyse de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel . 30

Partie 2 : Stratégies territoriales de la coopération décentralisée et leurs limites . 35

2.1. Stratégies territoriales de la coopération décentralisée . . 36

2.1.1. Coopération décentralisée et principe de subsidiarité : quel territoire pertinent et quelle cohérence pour l'action internationale ? . 36

2.1.2. Coopération décentralisée et développement local ici et là-bas: « A l'intersection entre décentralisation, démocratisation et mondialisation » [51] . . 41

2.2. Limites des stratégies territoriales de la coopération décentralisée . 43

2.2.1. Limites de la cohérence territoriale des actions de coopération décentralisée : poids du politique et manque de moyens financiers . 43

2.2.2 Limites de l'intérêt pour le développement local de la coopération décentralisée : relations de méfiance réciproque des acteurs au Nord, concurrence et détournement au Sud . 45

[51] Pierrick Hamon, adjoint au délégué à l'action extérieure des collectivités locales.

Conclusion . 49

BIBLIOGRAPHIE . . 51

Ouvrages : . . 51

Manuels généraux de droit public : . 51

Sur la coopération décentralisée : . . 51

Sur la coopération interrégionale européenne: . 52

Sur la Francophonie : . 53

Articles: . 53

Rapports : . 53

Lois et circulaires: . 54

Jurisprudence : . 54

Avis et résolutions : . . 55

Actes de rencontres : . 55

Brochures : . 55

Sites Internet : . . 56

Sites institutionnels : . 56

Institutions françaises : . 56

Institutions européennes : . 56

Institutions internationales: . 57

Associations de collectivités locales à l'étranger et en France . 57

Informations thématiques . 58

Réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée et la solidarité internationale . . 58

Initiatives internationales . 58

Points ressources sur la solidarité internationale : . 59

Portail de collectivités locales : . 59

ANNEXES : . 61

Annexe 1 : Budget de la coopération décentralisée en Région Rhône-Alpes . 61

Annexe 2 : Statut du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), extrait de l'accord de Karlsruhe, Articles 11-15 . 62

Annexe 3 : Extrait de la loi ATR du 6 février 1992 . 64

Annexe 4 : Statuts de l'Association Internationale des Régions Francophones . . 65

Remerciements :

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont aidé à la réalisation de ce mémoire :

Maître Deporcq, mon directeur de mémoire, pour ses conseils et son aide précieuse dans l'élaboration du plan de ce mémoire ;

Monsieur Bruno Chiaverini, mon directeur de stage à la Région Rhône-Alpes, pour ses conseils et les documents qu'il a bien voulu mettre à ma disposition ;

L'ensemble des membres de l'équipe de la Direction des relations internationales de la Région Rhône-Alpes pour leur gentillesse, leurs conseils et la mise à disposition de leurs documents de travail.

Epigraphe

« La seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat. » Kofi Annan Secrétaire général de l'ONU Prix Nobel de la Paix 2001

Introduction : Coopération décentralisée, état des lieux

Liminaire

« Les collectivités territoriales, dans la décentralisation, doivent assumer une action internationale » [1] .

A l'aube de l'Acte II de la décentralisation, l'action extérieure des collectivités territoriales a conquis ses lettres de noblesse et la plupart des collectivités locales sont désormais engagées dans des actions comportant une dimension internationale. Ainsi, il est particulièrement révélateur que l'un des thèmes de réflexion choisi par le 80ème congrès de l'Association des Maires de France en 1997 ait été : « L'international, une nouvelle dimension pour l'action locale ». Si l'Etat reste le garant des engagements internationaux de la France, il reconnaît néanmoins la compétence des collectivités locales pour agir à l'international et encourage leur liberté d'action comme un engagement nécessaire et complémentaire à celui de la diplomatie française.

Tel n'a pas toujours été le cas, et cette action internationale des collectivités locales peut être analysée comme une liberté conquise sur les missions de la diplomatie d'Etat traditionnelle. De la pratique du jumelage développée au lendemain de la seconde guerre mondiale dans une perspective de réconciliation des peuples aux objectifs ambitieux des conventions de coopération décentralisée signées aujourd'hui, l'action internationale des

[1] *Jean-Pierre Raffarin, Commission nationale de la coopération décentralisée, séance plénière du 13 mars 2003.*

collectivités locales, consacrée par la loi du 6 février 1992 et inscrite dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), apparaît de plus en plus comme une forme moderne d'influence, de solidarité et d'échange d'expériences de gestion, à un moment où les pouvoirs locaux s'organisent au plan mondial et souhaitent se faire entendre, aussi bien des Etats que de la communauté internationale.

La conception française de la *coopération décentralisée* s'articule autour de la notion de *convention*, librement conclue avec un partenaire territorial étranger. Elle regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales françaises - régions, départements, communes et leurs groupements - et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans leurs compétences communes. Ces actions prennent des formes diverses, jumelage, coopération transfrontalière, programmes ou projets de développement. Elles peuvent intervenir entre partenaires de toutes zones géographiques et de tous profils économiques et sociaux et reposent sur l'initiative et les contacts des élus locaux.

Les relations instaurées par la coopération décentralisée sont durables et résistent relativement bien aux alternances politiques, en France comme dans les pays partenaires. Le nombre de conventions officiellement dénoncées est de l'ordre de une pour cent, et le nombre de liens tombés en désuétude s'élève à dix pour cent, sachant que ces relations sont susceptibles d'être réactivées lors d'un changement de conjoncture politique. Enfin, la coopération décentralisée des collectivités locales s'accompagne souvent d'engagements parallèles d'autres institutions importantes de la société locale, comme les universités, les centres de recherche, les hôpitaux, les chambres consulaires et les Organisations Non Gouvernementales (ONG).

Pour comprendre les enjeux de la coopération décentralisée, nous commencerons par dresser dans cette introduction un « état des lieux » de la coopération décentralisée, en étudiant la construction historique, les données chiffrées et la géographie de la coopération décentralisée. Nous expliquerons ensuite en quoi la Région Rhône-Alpes apparaît comme un « laboratoire » de la coopération décentralisée, avant d'exposer la problématique de ce mémoire.

1 - Historique de la coopération décentralisée

Jumelages

Les origines de la coopération décentralisée remontent aux jumelages de l'immédiat après-guerre, aux contenus bien souvent limités, mais à la dimension symbolique très forte. Ces initiatives d'accords plus ou moins formalisés répondaient en effet à une volonté réelle de travailler au niveau local à la réconciliation des peuples et à une meilleure connaissance mutuelle, pour contribuer à créer les conditions d'une paix durable. Ces jumelages ont connu et connaissent encore un très grand succès. Ils se constituent de visites d'élus, d'échanges scolaires, culturels ou sportifs, et s'apparentent souvent à des relations de courtoisie ou à des visites touristiques.

Malgré la faiblesse apparente de leur contenu, les jumelages ont eu des conséquences très positives à de nombreux points de vue. Tout d'abord, ils ont permis d'ouvrir les collectivités locales à une dimension « internationale », qui n'existait pas auparavant et qui a rapidement débordé le cadre purement protocolaire des accords de jumelage pour développer des relations présentant un intérêt réel. De plus, les collectivités ont appris que la réussite d'une relation avec une collectivité étrangère n'est jamais pérenne, mais qu'elle dépend de la qualité et de la solidité des liens entretenus.

Les élus locaux sont donc aujourd'hui conscients que l'ouverture internationale de leur collectivité suppose une volonté explicite et un engagement personnel fort. Enfin, la multiplication des jumelages a conduit à la création d'associations regroupant les collectivités engagées dans les relations internationales, comme la Fédération mondiale des villes jumelées-cités (FMVJC) unies crée à Aix-les-Bains en 1957 ou le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE).

Les jumelages ont donc en quelque sorte constitué le laboratoire expérimental du développement de l'action internationale des collectivités locales, avant que la construction européenne ne donne une impulsion nouvelle à ces échanges au début des années soixante-dix.

Construction européenne

Dès le début de la construction européenne, le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne encouragent les rapprochements de collectivités locales au sein du nouvel espace européen. Le Conseil de l'Europe adopte ainsi une démarche d'institutionnalisation des initiatives de coopération, avec le soutien à la création d'associations telles que l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) ou l'Association des régions d'Europe (ARE). Le rôle de pionnier du Conseil de l'Europe s'exprime tout particulièrement dans son soutien à la coopération transfrontalière pour laquelle il pose les bases juridiques du droit de la coopération décentralisée avec la « convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales » signée à Madrid le 2 mai 1980.

Le texte de la convention affiche une volonté politique claire de soutien aux relations des collectivités européennes. Ainsi, le préambule mentionne que la coopération des pouvoir locaux est de nature « à permettre une meilleure exécution de leur mission » et les signataires du texte s'affirment « résolus à favoriser autant que possible cette coopération et à contribuer ainsi au progrès économique et social des régions transfrontalières et à la solidarité qui unit les peuples européens ». Sur un plan plus pratique, le préambule indique les domaines pouvant faire l'objet d'une coopération transfrontalière : développement régional, urbain et rural, protection de l'environnement, amélioration des infrastructures et des services offerts aux citoyens, entraide en cas de sinistre.

Enfin, une véritable politique régionale européenne se met en place à partir de 1975, avec la création du Fond européen de développement régional (FEDER), puis des programmes INTERREG 1, 2 et 3, spécialement tournés vers la coopération transfrontalière. Couronnement de ce processus, le traité de Maastricht crée le Comité des Régions d'Europe, qui a pour mission de faire participer les régions et les pouvoirs

locaux au développement et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne. Le traité prévoit la consultation obligatoire du Comité sur tout un ensemble de questions le concernant directement, telles que les réseaux transeuropéens, la santé publique, l'éducation, la jeunesse, la culture et la cohésion économique et sociale.

Engagement au service des pays en voie de développement

Dans les années soixante, ce n'est pas seulement le développement des relations intra-européennes qui mobilise les énergies des collectivités locales, mais aussi les problèmes de développement rencontrés par les pays du Tiers Monde, notamment à l'issue des mouvements de décolonisation. En effet, les collectivités locales réalisent alors que leurs compétences et leur habitude de la gestion publique locale peuvent être utilisées avec profit dans ces pays. Les services publics locaux, le fonctionnement des équipements de proximité, et de manière générale toutes les questions de gouvernance urbaine font donc l'objet de programmes pragmatiques et de coopérations fructueuses, qui apparaissent parfois comme une réponse aux problèmes de la coopération d'Etat, prisonnière des héritages historiques et souvent dénoncée comme lourde de procédures et gaspilleuse de moyens.

Ces initiatives locales de coopération au service du développement ont souvent été conduites dans le prolongement de jumelages, notamment avec les pays africains, et ont permis de développer la notion de partenariat, ainsi que le faisait observer le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales dans son rapport de 1991. Par la suite, l'Etat a reconnu la valeur de cet engagement de solidarité internationale en créant des procédures de cofinancement des projets de coopération. Indice révélateur de cette nouvelle donne, les dépenses de solidarité internationale des collectivités territoriales vont être progressivement prises en compte dans l'Aide Publique au Développement (APD), traditionnellement cantonnée aux seules dépenses de l'Etat.

Aujourd'hui, la coopération décentralisée des collectivités locales se fonde encore sur ses trois origines historiques du jumelage, de la coopération transfrontalière et des actions de développement, mais une tendance nette se dessine en faveur d'une véritable stratégie internationale, s'appuyant sur un champ d'action géographique étendu et des accords de coopération aux contenus diversifiés. Les chiffres le soulignent, l'engagement international des collectivités territoriales est désormais multiple et important, créant ainsi un univers de plus en plus concurrentiel entre les collectivités elles-mêmes.

2 - Chiffres de la coopération décentralisée

Nombre de liens existants et moyens financiers

Les chiffres 2003 de la coopération décentralisée [2] soulignent l'importance de l'engagement international des collectivités locales : 3 250 collectivités ou groupement de collectivités territoriales françaises sont répertoriés comme ayant conclu une ou plusieurs

[2] Source : Base de données de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) – Mars 2003.

conventions de coopération décentralisée, pour un total de 6 143 liens dans 114 pays, sachant que 191 pays sont représentés à l'ONU.

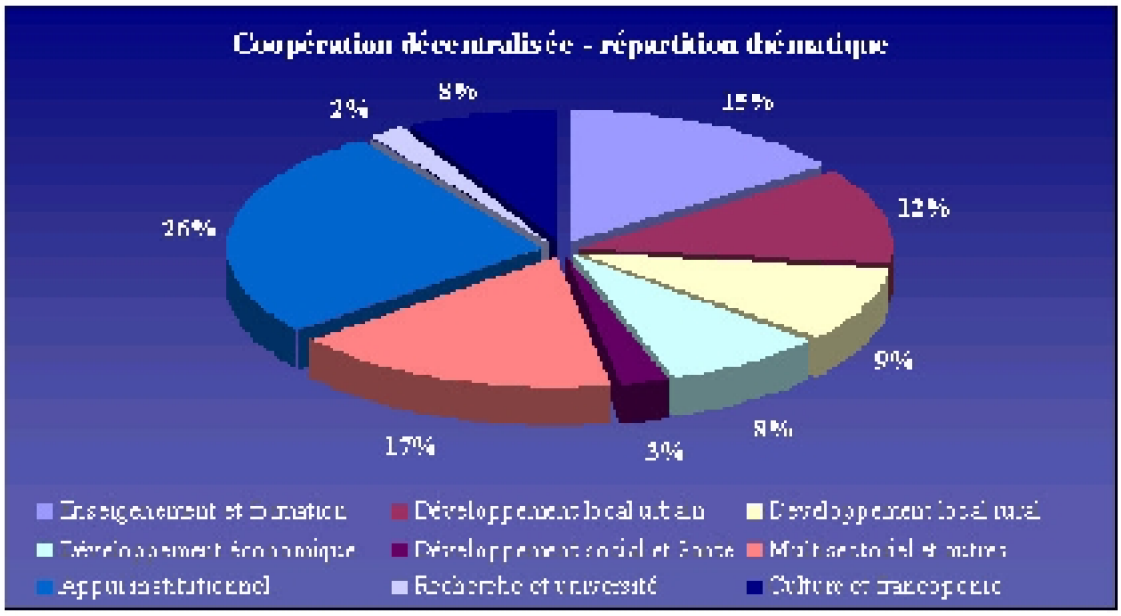
Des liens de coopération existent dans toutes les régions, 76 départements, la quasi totalité des grandes villes - plus de 100 000 habitants -, 80% des villes moyennes - 20 à 100 00 habitants -, environ les trois quarts des communes de plus de 5 000 habitants et 78 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Le nombre de partenaires étrangers s'élève en moyenne à 5 pour les régions, 3 pour les départements et 4 pour les grandes villes. Il ressort de ces chiffres que les collectivités, dès qu'elles atteignent une certaine taille, entretiennent des relations multiples dans des zones du monde différentes et avec des partenaires de degrés de développement divers.

Pour mettre en œuvre ces politiques de coopération décentralisée, les collectivités locales consacrent des moyens financiers importants et au total, les sommes dépensées annuellement représentent un montant énorme : 230 millions d'Euros hors cofinancement de l'Etat, dont 115 millions pour les actions de coopération au développement. Ces dépenses se répartissent entre 82 millions d'Euros (36%) pour les régions, 24 millions (10,6%) pour les départements et 122 millions (53,4%) pour les communes et leurs groupements.

La part affectée au développement est plus forte pour les départements, les communes et leurs groupements, plus de la moitié de leurs dépenses allant vers des partenaires situés dans les pays en développement, alors que pour les régions la proportion des actions de promotion économique vers des pays développés ou émergents est plus élevée. Les cofinancements accordés par le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) se sont élevés pour 2002 à 11,77 millions d'Euros et les contrats de plan Etat-Région comportent un volet « coopération décentralisée » dans 17 régions.

Par le nombre de liens recensés et par leur ancienneté, c'est l'Union européenne qui vient largement en tête - 4159 relations - , avec un grand nombre de partenariats franco-allemands, actuellement 1868. En dehors des quinze pays de l'Union européenne, le reste du monde représente à ce jour 1983 relations répertoriées dans la base de données de la CNCD. Dans cet ensemble, on peut distinguer 642 liens pour la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) définie par le MAE, soit 32,8% du total hors Union européenne, avec une concentration sur la Roumanie et la Pologne - respectivement 187 et 168 relations -, 51 liens avec la République Tchèque, un développement récent sur la Hongrie - 50 liens - , et une présence significative en Russie avec 49 accords de coopération. Pour les pays développés en dehors de l'Union européenne, on recense 497 liens, soit 25,6% du total hors Union Européenne, dont 136 accords aux Etats-Unis et 143 au Canada. Pour les pays émergents, intermédiaires ou en développement hors ZSP, il existe 220 liens, soit 11,2% du total hors Union Européenne.

Domaines d'intervention des collectivités locales



Ce graphique [3] montre la diversité des domaines d'action de la coopération décentralisée.

On peut souligner que les différents niveaux de collectivités tendent à développer des actions internationales reprenant leurs compétences sur leur propre territoire, dans lesquelles elles ont acquis un savoir-faire exportable. Mais ces dominantes ne signifient pas pour autant une spécialisation absolue, qui serait d'ailleurs difficile avec des collectivités étrangères qui n'ont pas exactement les mêmes compétences et représentent parfois un niveau territorial différent.

Ainsi, on trouvera « Développement économique » et « Enseignement et formation » en tête des domaines d'intervention des régions, mais celles-ci construisent aussi des actions importantes dans les domaines du « Développement local rural », de la « Culture et Francophonie » voire du « Développement local urbain ». Les départements affichent à peu près les mêmes priorités, même si la part des actions « Développement social et Santé » est logiquement supérieure à celle constatée dans les régions, sans toutefois figurer parmi les premiers secteurs d'activité.

La place dans les actions des grandes villes de « l'appui institutionnel », du « Développement local urbain » et de la « Culture » renvoie aux compétences exercées par ces collectivités, mais le « Développement économique » reste important. Le poste « Jeunesse et sports » (compris dans « Multisectoriel et autres ») prend la première place dans les villes moyennes, illustrant bien l'expérience acquise à travers les jumelages.

En résumé, les collectivités locales ne se sentent pas prisonnières des compétences privilégiées qui sont les leurs en droit interne, mais n'agissent pas non plus « à contre-emploi » à l'international.

[3] *Source : Ministère des Affaires étrangères – Juin 2003.*

3 - Géographie de la coopération décentralisée

La cartographie de la coopération décentralisée fait apparaître des phénomènes très nets de concentration de l'activité internationale sur certaines zones du monde, tandis que de véritables « trous noirs » de la coopération demeurent ignorés des collectivités territoriales.

Europe occidentale, centrale et orientale : des relations vivantes et renforcées

Les relations nombreuses et vivantes avec les pays européens ont constitué dès l'origine et représentent encore le terrain privilégié de l'action extérieure des collectivités locales. Alors que les relations avec les collectivités de l'Europe occidentale trouvent un nouveau souffle dans la construction européenne et dans les relations transfrontalières, la dernière décennie a vu une forte implication des collectivités françaises dans la coopération décentralisée avec les pays d'Europe centrale et orientale. Cette tendance soutenue résulte à la fois de la tradition ancienne de jumelages établie alors que ces pays appartenaient encore au « bloc socialiste », du grand mouvement d'intérêt pour la Pologne de *Solidarnosc* dès les années quatre-vingt, de la solidarité avec la Roumanie d'après 1989 et, de manière générale, de la volonté de travailler avec des pays dont la vocation est d'adhérer à l'Union européenne.

Le rôle d'organismes fédérateurs ou accompagnateurs comme la « Fondation France-Pologne », puis « Initiative France-Hongrie », a représenté un facteur de mobilisation, et ils peuvent désormais constituer un forum de suivi des opérations de coopération décentralisée, de même que les groupes-pays ou réunions thématiques de Cités Unies France (CUF). Aujourd'hui, dans le cadre des stratégies de « pré-adhésion », des programmes de coopération administrative sont montés pour dispenser une assistance technique en matière de découpage administratif et de décentralisation, en liaison avec des programmes communautaires ayant le même objet. Il s'agit plus d'un accompagnement de partenaires que d'une prescription de procédures, et dans ce cadre, les compétences des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux semblent appréciées et utiles.

L'organisation des services publics locaux est en effet devenue d'actualité dans ces pays, dans un contexte de réforme, parfois radicale, de l'administration territoriale. L'exemple le plus caractéristique est celui de la Pologne, avec la réforme entrée en vigueur à partir du 1er janvier 1999, instituant les nouvelles *voïvodies*, très similaires aux régions françaises, avec deux niveaux infra-régionaux aboutissant à un découpage analogue à celui de la France. Dans ce cadre, l'échange d'expériences pratiques avec les collectivités françaises sur les transferts de compétences, l'organisation des services, les finances locales ou le contrôle de légalité, institue des liens de coopération très féconds, qui pourraient subsister après l'adhésion. La Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie sont également intéressées par les références institutionnelles françaises et surtout par leur « mode d'emploi ». A un moment où l'Europe apparaît comme un champ de conflit ouvert entre droits d'inspiration romano-germanique, anglo-saxonne et nordique,

les enjeux d'influence sont importants, tout comme les enjeux économiques d'exploitation des services publics locaux.

En dehors des candidats à l'adhésion, il faut noter que la coopération institutionnelle au niveau territorial avec la Russie connaît une activité soutenue, la référence française étant vue avec intérêt, non seulement par les acteurs français de la coopération décentralise, notamment les grandes villes, mais aussi par les autorités de la Fédération.

Afrique, Maghreb, Asie, de la solidarité au développement économique

Le champ d'action géographique de la coopération décentralisée relève encore aujourd'hui pour une large part d'une « cartographie de la solidarité » [4] . Avant même que la ZSP n'ait été définie, les pays qui la composent aujourd'hui représentaient déjà les partenariats privilégiés des acteurs locaux, très souvent en liaison avec les ONG qui travaillent dans ces zones. En élargissant ce cadre, on retrouve des accords de coopération décentralisée dans presque tous les pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) ou dans la liste des pays signataires de l'Accord de Cotonou.

Le phénomène n'est donc pas récent, et certains liens remontent à la fin des années soixante, moins de dix ans après les indépendances. Ces actions, engagées librement par les collectivités locales, n'ont pas échappé à des phénomènes de concentration dans certains pays ou certaines régions d'un même pays, parfois liés à l'existence sur le sol français de communautés originaires de ces pays ou régions.

La coopération reste orientée en priorité vers l'Afrique francophone subsaharienne, mais au sein de cette zone, l'implantation par pays est très variable. Ainsi, il y a beaucoup plus d'actions au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso qu'au Niger. Certains pays, pourtant de grande taille comme la République démocratique du Congo (ex-Zaïre), ne font presque pas l'objet d'actions de coopération décentralisée. En revanche, les relations se développent avec des partenaires en Afrique du Sud, pays qui représente une coexistence originale entre des traits de pays émergents, voire technologiquement développés, à côté de problèmes de développement, et dont l'influence politique dans le continent africain et l'océan Indien s'affirme de plus en plus.

Le Maghreb illustre à différents degrés les potentialités et les difficultés de la coopération française, dans trois pays (Maroc, Algérie, Tunisie) où les autorités locales demeurent encore largement contrôlées par les pouvoirs centraux mais où des processus de décentralisation et de montée en puissance des sociétés civiles se font jour. De nombreux programmes sont donc montés dans ces pays, pour lesquels l'attachement historique demeure fort, et qui constituent un pôle privilégié de la coopération méditerranéenne des collectivités locales françaises. Pour le moment, les relations bilatérales restent prédominantes par rapport à un projet euro-méditerranéen qui se cherche, et qui pourtant ne vise rien moins qu'un marché commun en 2010-2012.

L'Asie du Sud-Est est devenue au cours de ces dernières années un point de présence active des collectivités françaises. Le Vietnam, avec ses besoins immenses, est le principal partenaire dans des secteurs comme la culture, la politique urbaine, le logement, les activités du secteur éducatif et la santé. Le Cambodge et le Laos, avec en

[4] Rapport 2003 du préfet délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

perspective des stratégies concernant l'ensemble du Bassin du Mékong, deviennent aussi des champs d'action ouverts aux initiatives des collectivités. Le cas de la Chine est à part. En effet, la coopération impliquant principalement des régions et des grandes villes dans des domaines touchant à l'économie, à la recherche et à l'intervention urbaine, a connu un démarrage spectaculaire dans les années quatre-vingt-dix, plus de 70 collectivités françaises participant à cette présence.

A l'inverse, l'Inde est jusqu'à maintenant le blanc sur la carte de la coopération décentralisée. Il semble y avoir là un véritable problème d'identification des caractéristiques de ce pays et de l'ensemble du sous-continent, même si le récent voyage de Monsieur Raffarin et l'accord de coopération conclu entre la Région Rhône-Alpes et l'Etat du Karnataka laissent entrevoir des ouvertures vers cette zone géographique. Dans l'océan indien, les collectivités locales sont actives, avec une présence notable à la Réunion.

L'Amérique latine ne représente pas non plus un partenaire privilégié des collectivités locales françaises, même si des actions efficaces sont menées parfois depuis longtemps. Durant la dernière décennie, les engagements ont faiblement progressé, ce qui peut apparaître comme une régression en termes relatifs. Si l'on met à part la mobilisation de solidarité après le cyclone Mitch, et une assez nette ouverture sur Cuba ces dernières années, il y a sans doute une place pour des initiatives nouvelles et structurées aussi bien dans le Cône Sud et dans les Etats du Pacte andin qu'au Mexique ou dans les Caraïbes. Dans cette dernière zone, la place de la coopération régionale et décentralisée menée par les départements français d'Amérique pourrait être amenée à jouer un rôle moteur. Il faut noter que dans toute l'Amérique latine, les secteurs de la ville, de la cohésion sociale et des services publics urbains correspondent à une forte demande, à côté d'une action qui reste nécessaire dans le milieu des communautés rurales.

4 - Région Rhône-Alpes, un laboratoire de la coopération décentralisée

La Région Rhône-Alpes représente en 2003 la première région en terme de budget consacré à la coopération internationale, devant la Région Nord-Pas de Calais et la Région Ile-de-France [5] . Il faut noter que ce budget est celui destiné à la Direction des relations internationales (DRI) et ne prend donc pas en compte les crédits affectés à l'ensemble des actions ayant une dimension internationale à la Région, dispersées sur les budgets de chaque direction ; ainsi, les programmes de mobilité internationale des étudiants sont financées par la Direction de l'enseignement supérieur. La coopération décentralisée est une pratique ancienne en Rhône-Alpes puisqu'elle a été mise en œuvre à partir de 1984, avec une structuration à partir de 1992, année de la création de la DRI, qui conduit une politique régionale à part entière en terme de relations internationales.

[5] Source : Budgets 2003 des trois collectivités mentionnées, montant de la ligne «Actions internationales ». En pourcentage du budget global, la Région Nord-Pas de Calais se situe juste devant la Région Rhône-Alpes (0,5% contre 0,4%).

Aujourd'hui, la DRI, rattachée à la direction générale des services de la Région, se compose de 25 personnes, y compris une délégation régionale à Bruxelles, et dispose d'un budget propre de 6,8 millions d'Euros, dont 5,6 millions pour l'aide au développement, la solidarité et la francophonie (Cf. Annexe 1). 21 conventions de coopération sont à l'œuvre à ce jour.

La Région Rhône-Alpes peut être considérée comme un « laboratoire » de la coopération décentralisée à plusieurs titres. Tout d'abord, elle a une expérience déjà ancienne de l'action internationale et en a toujours fait un de ses « domaines d'excellence ». De plus, la Région envisage son ouverture sur le monde comme une véritable stratégie internationale, conduite selon des axes prioritaires et avec des objectifs précis, « l'ouverture européenne et internationale des Rhônalpins » [6] et le placement sur l'échiquier européen comme une « région européenne phare au sein du grand Sud-Est européen » [7] . Enfin, dans la logique des principes désormais constitutionnels de « l'expérimentation » et de la « subsidiarité », la Région Rhône-Alpes est soucieuse d'innover en termes d'action internationale, avec des initiatives comme la création de l'Association Internationale des Régions Francophones (AIRE) le 3 octobre 2002 ou l'établissement d'un « Tableau de bord de la performance internationale de la Région » [8] .

Problématique

Depuis la première vague de décentralisation initiée par la loi du 2 mars 1982 [9] , la coopération décentralisée des collectivités françaises est passée d'une action symbolique à une compétence reconnue mettant en œuvre des stratégies territoriales complexes. Aujourd'hui, la problématique de la coopération décentralisée se pose donc dans les termes suivants : au-delà des marqueurs indiquant sa nouvelle place dans l'action des collectivités locales, quels sont les enjeux, les limites et les perspectives d'avenir de la coopération décentralisée ?

Dans le contexte établi par l'état des lieux, les questions posées par la coopération décentralisée seront étudiées en définissant dans une première partie le cadre légal et jurisprudentiel dans lequel évoluent aujourd'hui les collectivités locales. Nous montrerons ainsi comment la reconnaissance de la compétence des collectivités en matière de coopération décentralisée est limitée par les instruments juridiques de sa mise en œuvre. Néanmoins, elle contient aussi les germes d'un approfondissement de la notion d'intérêt local dans le droit interne et d'une reconnaissance des collectivités locales dans le droit international.

Dans une deuxième partie, nous analyserons les stratégies territoriales de la coopération décentralisée et leurs limites. Nous constaterons alors la spécialisation

6

7 Source : Guide des actions internationales de la Région Rhône-Alpes, Direction des relations internationales.

8 Initiative en cours, résultat attendu pour le courant de l'année 2004.

9 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 03/03/82, p. 730.

progressive des territoires, ainsi que le rôle que seront nécessairement amenées à jouer les régions dans la coordination et la mise en cohérence des politiques de coopération décentralisée. Nous verrons aussi l'importance de la coopération décentralisée dans le développement local, en France et dans les pays partenaires. Nous étudierons enfin les limites de la coopération décentralisée, du poids de l'influence politique au manque de moyens financiers, en passant par les ambiguïtés de l'intérêt de la coopération décentralisée pour le développement local des territoires.

Tout au long de ce mémoire, je m'appuierai sur l'exemple de la Région Rhône-Alpes pour appuyer ma démonstration et apporter un exemple concret de coopération décentralisée.

Partie 1 : Cadre légal et jurisprudentiel de la coopération décentralisée

En vingt ans, la coopération décentralisée est passée de l'initiative menée par les collectivités sans cadre juridique précis à la reconnaissance institutionnelle de la compétence des collectivités locales pour conclure des conventions de coopération décentralisée. Même si d'importantes limites juridiques subsistent, notamment dans les instruments juridiques de la coopération décentralisée et dans la définition de « l'intérêt local à agir », l'Etat admet désormais la légitimité d'une action « extérieure » des collectivités locales, notamment à travers la jurisprudence relativement souple des juges constitutionnels et administratifs.

Dans un premier temps, nous étudierons le cadre juridique conçu pour répondre au vide juridique entourant la coopération décentralisée dans ses premières années, avec les définitions européennes et françaises de la notion de coopération décentralisée et les instruments juridiques dont disposent les collectivités territoriales pour mettre en œuvre leurs conventions de coopération.

Nous montrerons ensuite dans une deuxième partie comment la reconnaissance par l'Etat de l'action internationale des collectivités passe aussi par la souplesse du juge administratif et du juge constitutionnel. Nous nous intéresserons ainsi au débat sur l'intérêt local des collectivités à agir dans le domaine international, avant de terminer par une analyse de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel en terme d'action internationale des collectivités locales.

1.1. Cadre légal de la coopération décentralisée : reconnaissance institutionnelle et sa limite pratique en terme d'instruments juridiques

1.1.1. – Définition française et européenne de la coopération décentralisée

Définition européenne de la coopération décentralisée

Définition du Conseil de l'Europe : Convention de Madrid et protocoles additionnels
Les institutions européennes ont joué un rôle décisif pour imposer la notion de coopération décentralisée aux Etats soucieux de préserver leurs compétences traditionnelles et de protéger l'exercice de leur souveraineté. En effet, dès 1980, la France connaissait ses premières initiatives de coopération décentralisée – convention entre les Villes de Marseille et d'Alger, suivie de nombreuses autres expériences -, sans qu'aucun texte juridique ne les encadre.

A l'initiative du Conseil de l'Europe, la convention de Madrid [10] du 21 mai 1980 constitue ainsi le premier instrument juridique légitimant une coopération entre collectivités de différents pays, bien qu'elle ne concerne que la coopération transfrontalière des collectivités et que les termes de la convention demeurent relativement prudents. La convention propose des modèles de statuts ou d'accords mais ils n'ont aucune valeur constitutionnelle et les collectivités demeurent libres de prévoir d'autres modalités de coopération.

Il s'est rapidement avéré nécessaire de préciser les modalités de mise en œuvre des accords de coopération transfrontalière. Les Etats signataires de la convention de Madrid ont ainsi conclu des accords pour organiser entre eux des relations de coopération. La France est entrée dans plusieurs relations bilatérales avec les accords franco-espagnol - traité de Bayonne du 10 mars 1995 - , franco-italien - convention de Rome du 26 novembre 1993 - , ainsi que dans des relations plurilatérales, avec l'accord franco-germano-luxembourgeois-suisse de Karlsruhe du 23 janvier 1996.

Ces différents accords n'étant pas rédigés selon des modèles uniformisés, la convention de Madrid a été complétée par un protocole additionnel [11] clarifiant le régime de la coopération entre collectivités et autorités territoriales. Ce protocole réaffirme le droit pour les collectivités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière,

[10] La convention de Madrid est entrée en vigueur le 22 décembre 1981 et a été signée par la France le 10 novembre 1982. La ratification par la France de cette convention est issue d'une loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983, JO 27 décembre 1983, p. 3732.

[11] Protocole additionnel du 9 novembre 1995, entré en vigueur en France le 5 janvier 2000.

mais en prévoyant cette fois-ci les modalités concrètes de mise en œuvre de cette coopération.

L'article 3 prévoit en effet la création d'un « organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique ». Cet organisme peut être un organisme de droit public ou de droit privé en fonction des dispositions de l'accord et du droit national où le siège de l'organisme est établi. Il s'avère néanmoins aujourd'hui que les instruments juridiques transfrontaliers demeurent un problème entre les pays européens et ne correspondent pas aux attentes des collectivités locales (Cf. 1.1.2. « Les instruments juridiques de la coopération décentralisée »).

Pour le Conseil de l'Europe, la notion de coopération décentralisée, élargie à d'autres domaines que la coopération transfrontalière, n'est apparue que lors de la rédaction d'un second protocole [12] , intitulé « convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale ». L'article 1er de ce protocole définit la coopération interterritoriale comme « toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines, y inclus la conclusion d'accords avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats ». Cette définition s'accorde avec la définition française de la coopération décentralisée que nous étudierons plus loin.

Définition du Conseil de l'Union européenne: Règlement du 17 juillet 1998

La définition du Conseil de l'Union européenne [13] diffère quant à elle sensiblement de la notion française de coopération décentralisée. En effet, celle-ci est définie comme « les actions et initiatives de développement durable qui sont entreprises par des acteurs de la coopération décentralisée de la Communauté et des pays en développement ». [14] Ceci implique tout d'abord que la coopération décentralisée vise les conventions conclues avec des pays en développement, et non pas les conventions de coopération entre collectivités européennes ou issues de pays développés.

De plus, la coopération décentralisée au sens européen ne nécessite pas forcément la participation d'un opérateur européen et notamment d'une collectivité territoriale européenne, elle peut concerner uniquement des opérateurs localisés dans les pays en voie de développement. Enfin, afin de rompre la logique d'une coopération uniquement inter-étatique, l'Union européenne a largement ouvert le champ des organismes auxquels ce règlement peut s'appliquer : collectivités locales, ONG, syndicats, églises et « toutes associations non gouvernementales susceptibles d'apporter leur contribution au développement » sont ainsi associés à la mise en œuvre des programmes de

[12] Ce second protocole a été adopté par le Conseil de l'Europe le 5 mai 1998, signé par la France le 20 mai 1998, mais elle ne l'a pas encore ratifié à ce jour. Seuls neuf Etats ont ratifié ce second protocole, qui est entré en vigueur à leur égard le 1er février 2001.

[13] Rappel : le Conseil de l'Europe est une organisation internationale dont le siège est à Strasbourg, alors que le Conseil de l'Union européenne, ou Conseil européen, est une institution de l'Union européenne qui rassemble les chefs d'Etat membres de l'Union pour orienter la politique communautaire.

[14] Règlement n° 1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée.

coopération.

Trois axes de coopération ont par la suite été mis en avant par l'Union européenne : la solidarité internationale dans des situations d'urgence, le développement local durable, et les actions comportant un intérêt social et politique. Au travers de cette approche spécifique de la coopération décentralisée, l'Union européenne vise un objectif, associer la société civile à la coopération internationale, que ce soit dans les pays concernés, par la participation aux choix des priorités et l'encouragement à l'appropriation des programmes, ou en Europe avec la sensibilisation des citoyens aux questions de développement.

Bien que les collectivités locales de l'Union européenne ne soient pas les seules visées par cette approche, la Commission européenne leur reconnaît un rôle important. Ainsi, la Direction générale du développement mentionne que les collectivités locales « ont de longue date joué un rôle moteur dans la mobilisation de l'opinion publique européenne, de ressources techniques, humaines et financières en faveur du développement […], en participant ainsi à la présence et au rayonnement de l'Union européenne dans le monde » [15].

Définition française de la coopération décentralisée

Dispositif législatif en vigueur

La loi du 2 mars 1982 [16] consacre la pratique de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales de pays voisins. Son article 65 permet en effet aux conseils régionaux de conclure des conventions de « concertation et de coopération » avec des collectivités territoriales étrangères, sous réserve du respect des engagements internationaux de l'Etat et dans la limite des compétences dévolues aux collectivités. Entre autres contraintes, cette coopération nécessitait l'autorisation du gouvernement.

C'est dans une circulaire du Premier Ministre du 26 mai 1983 qu'apparaît pour la première fois la notion « d'action extérieure des collectivités territoriales » et la possibilité pour les collectivités territoriales françaises de conclure des partenariats avec des collectivités étrangères sans entrer nécessairement dans le cadre de la coopération transfrontalière. Cependant, la circulaire rappelle l'obligation faite aux collectivités locales d'informer « de façon systématique et régulière » le gouvernement en matière d'action extérieure.

Ce cadre juridique étant rapidement apparu trop restrictif aux collectivités territoriales, celles-ci s'en sont affranchies et ont fréquemment « omis » de requérir l'autorisation préalable du gouvernement. En réponse à cet état de fait, la loi du 6 février 1992 [17], dite « loi ATR », a consacré les pratiques de coopération décentralisée dans les dispositions de son Titre IV aujourd'hui codifiées aux articles L. 1112-1 à L. 1112-7 du CGCT. Ainsi,

[15] Orientation de la Commission européenne en matière de coopération décentralisée, novembre 1992.

[16] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 03/03/82, p. 730.

[17] Loi n° 92-125 du 6 Février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,JORF du 08/02/92, pp. 2064-2083.

l'article L. 1112-1 dispose que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et du respect des engagements internationaux de la France ».

Il est d'ailleurs intéressant de noter que ces dispositions ont été intégrées dans le CGCT sous un titre intitulé : « Libre administration des collectivités territoriales », chapitre II « Coopération décentralisée ». Au sens français, la coopération décentralisée implique donc nécessairement les collectivités locales, et peut concerner des domaines aussi variés que la gestion commune de biens et de services, la coopération transfrontalière ou interrégionale, et non pas seulement les actions de développement comme le prévoit la définition européenne.

Ce dispositif législatif a été complété par la loi du 4 février 1995 [18] ainsi que par la loi du 25 juin 1999 [19] en ce qui concerne les relations transfrontalières et par la loi du 12 juillet 1999 [20] qui a permis le développement de la coopération intercommunale. En outre, la circulaire commune du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Affaires étrangères du 26 mai 1994 relative à la coopération décentralisée a été remplacée par une circulaire du 20 avril 2001 [21] . Celle-ci précise que par convention de coopération décentralisée, « il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises ou étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités ».

Personnes publiques concernées

L'article L. 1112-1 du CGCT vise l'action extérieure des « collectivités territoriales et leurs groupements ». Les collectivités concernées sont donc les communes, les départements, les régions et les groupements qui ont compétence pour agir en lieu et place des collectivités territoriales, à savoir les établissements publics de coopération intercommunale (EPIC), à fiscalité propre ou non, les syndicats mixtes, les organismes ou institutions interdépartementaux institués selon l'article L. 5421-1 du CGCT et les ententes interrégionales en application de l'article L. 5621-1 du CGCT. Sont donc exclus en France les établissements publics spécialisés (centres d'action sociale, HLM, régies, offices de tourisme, agences d'urbanisme etc.) et les services d'incendie et de secours.

L'article L. 1112-5 du CGCT dispose que « aucune convention, de quelque nature

[18] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 05/02/95.

[19] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n0 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 29/06/99.

[20] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF du 13/07/99, pp. 10 361-10 395.

[21] Circulaire du 20 Avril 2001 du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Affaires étrangères : « La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ».

que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger ». Cette limite est également imposée aux conventions impliquant des organisations internationales, car celles-ci disposent de la qualité de sujets de droit international. Ceci découle clairement de la volonté de l'Etat de conserver ses prérogatives régaliennes en matière de diplomatie. Seule exception tolérée, les collectivités peuvent, « à l'occasion de véritables liens de coopération décentralisée conclus avec une ou plusieurs collectivités territoriales étrangères, souscrire à des contrats d'objectifs, de financement, ou jouer le rôle d'opérateur de l'Union européenne ou d'une organisation internationale ».

Les collectivités territoriales peuvent conclure des contrats avec « des collectivités étrangères et leurs groupements ». Par collectivité étrangère, et selon les précisions de la circulaire du 20 avril 2001, il convient de comprendre les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. Il n'est pas nécessaire que les collectivités territoriales étrangères soient de même niveau dans l'ordonnancement juridique interne que les collectivités françaises avec lesquelles elles signent une convention de coopération décentralisée. Ainsi, une région peut contracter avec une commune étrangère et vice-versa. Toujours selon la circulaire d'avril 2001, les *Länder*, qualifiés de sujets de droit international par la loi fondamentale allemande, sont pourtant considérés comme collectivités territoriales au sens de l'article L. 1112-1 du CGCT. Les collectivités peuvent donc conclure des conventions de coopération décentralisée avec des *Lander*.

Contrôle de légalité

Selon les dispositions de la loi du 2 mars 1982, pour conférer un caractère exécutoire aux conventions de coopération décentralisée, celles-ci doivent être transmises au préfet pour le contrôle de légalité. Comme pour tout contrat administratif, le signataire de la convention doit être préalablement habilité à signer par délibération de l'assemblée de la collectivité. Un exemplaire de la convention doit nécessairement être rédigé en français, celle-ci devant donc, le cas échéant, être traduite par un traducteur assermenté. Enfin, si plusieurs collectivités territoriales françaises de départements distincts sont concernées, la convention ne devient exécutoire qu'à l'issue de la transmission au dernier représentant de l'Etat saisi.

La question de savoir si les conventions de coopération décentralisée relèvent du droit international ou du droit interne ne semblait pas se poser puisqu'elles sont soumises aux exigences du contrôle de légalité. C'est cependant l'une des questions que les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur ont posé au Conseil d'Etat qui y a répondu par un avis du 25 octobre 1994 : « Ces conventions, qui ne constituent pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution, ne sauraient déroger aux règles de la légalité interne. Il appartient au délégué du gouvernement, compétent en vertu du 3ème alinéa de l'article 72 de la Constitution, de veiller au respect de ces règles, et notamment de celles qui organisent le contrôle sur les collectivités territoriales, tant dans les conventions elles-mêmes que dans les mesures prises pour leur application ; il lui revient en particulier de vérifier que les collectivités territoriales et leurs groupements respectent les limites de leurs compétences et les engagements internationaux de la France ».

En pratique, le contrôle de légalité intervient très peu dans le domaine de la coopération décentralisée. Ainsi, aucune décision d'action internationale de la Région Rhône-Alpes n'a jamais été déférée au juge administratif. Concrètement, c'est le poids politique des élus locaux qui porte souvent les décisions légalement « sensibles » des collectivités locales. Ainsi, le maire de Bayonne a appuyé de tout son poids la création du « concortio » transfrontalier du pays basque « Bidassoa-Txingudi ». Le régime juridique de la coopération décentralisée dépend aussi de l'action spécifique du préfet « délégué pour l'action extérieure des collectivités locales » . Créé en 1983 et placé auprès du ministère des Affaires étrangères, il a permis que l'action internationale des collectivités locales soit mieux comprise et donc mieux perçue de la part de milieux administratifs qui lui étaient a priori plutôt hostiles.

1.1.2. – Etude des instruments juridiques disponibles et de leurs limites

Instruments de droit privé

Organismes sans personnalité juridique

Les collectivités locales peuvent, comme n'importe qui, créer des organismes de coopération dépourvus de la personnalité juridique. Ainsi, la Région Rhône-Alpes utilise ce procédé dans deux programmes de coopération, la Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO) et l'entente des « Quatre Moteurs pour l'Europe », qui rassemble les Régions de Rhône-Alpes, de Lombardie et de Catalogne ainsi que le Land du Bade-Wurtemberg.

Cette dernière communauté fonctionne sur la base de trois organes, une conférence des présidents qui prend les décisions relatives aux programmes de travail et détermine la position de la communauté sur les problèmes d'intérêt commun, notamment au regard de l'Union européenne ; un comité de coordination qui prépare les réunions des présidents, assure le suivi des décisions que la conférence a adoptées, suit et anime les travaux des commissions et groupes de travail constitués dans différents domaines : culture et affaires sociales, enseignement et jeunesse, économie, aménagement du territoire.

Cette forme juridique présente l'avantage d'une grande souplesse pour ses utilisateurs, mais en contrepartie, elle dépend pour une grande part de la volonté politique des élus. Il peut donc rapidement s'avérer nécessaire d'opter pour un organisme doté d'une existence juridique.

Organismes dotés de la personnalité juridique

Une des formes que peuvent utiliser les collectivités locales est l'association loi 1901. Ainsi, les réseaux de collectivités s'organisent souvent selon cette formule. C'est le cas par exemple de l'Association internationale des régions francophones (AIRF) créée à l'initiative de la Région Rhône-Alpes le 3 octobre 2002. L'avantage est de pouvoir réunir de nombreux partenaires, avec éventuellement une contribution financière de chacun d'entre eux, pour des programmes concernant l'objet de l'association, selon une formule très simple et éprouvée au niveau juridique. Toutefois, il convient dans ce cas de

respecter les règles de la prudence qui valent pour toutes les relations entre les collectivités et les associations, afin d'éviter notamment les problèmes de gestion de fait. De plus, si les associations sont appropriées pour établir des relations institutionnelles entre collectivités, leur intérêt juridique est vite limité lorsqu'il s'agit de gestion commune par plusieurs collectivités de services ou de programmes de coopération.

Une autre possibilité de mise en œuvre des accords de coopération décentralisée est celle de la société d'économie mixte locale. L'article 133 de la loi ATR, aujourd'hui codifié à l'article L. 1522-1 du CGCT, prévoit en effet la possibilité pour des collectivités territoriales étrangères de participer au capital de SEM locales. Actuellement, les collectivités peuvent constituer une SEM locale pour tout objet défini à l'article L. 1521-1 du code, c'est à dire « réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ». Des opérations d'aménagement ou de construction communes entre plusieurs collectivités européennes peuvent donc être valablement formalisées au sein de SEM locales.

De plus, depuis la réforme SRU [22] et la loi du 2 janvier 2002 modernisant le statut des sociétés d'économie mixte locales, la participation à une SEM de collectivités membres de l'Union européenne n'est plus soumise à aucune formalité préalable. Les collectivités non membres de l'Union européenne demeurent quant à elles soumises à l'obligation pour les Etats dont elles dépendent, de conclure un accord préalable de partenariat autorisant leur participation à une SEM. Enfin, les collectivités étrangères ne peuvent, séparément ou conjointement, détenir plus de la moitié du capital et des voix des organes délibérants.

Le maintien de l'obligation de conclusion préalable limite clairement la participation des Etats non membres de l'Union européenne. De même, si le législateur a amélioré « l'outil » SEM en vue de la réalisation d'opérations de coopération décentralisée, les lourdeurs inhérentes à cette structure persistent. Ainsi, toute collectivité étrangère actionnaire de la SEM dispose au moins d'un représentant au conseil d'administration [23] . Pourtant, comme mentionné ci-dessus, les collectivités étrangères ne peuvent détenir la majorité du capital, même si le projet se situe principalement sur leur sol. Cette disposition réduit donc fortement l'opportunité de l'utilisation de cette structure, d'autant que les SEM sont soumises à des mesures de publicité préalable pour la conclusion de certains de leurs contrats.

Une dernière possibilité juridique est offerte aux collectivités souhaitant créer ou adhérer à un organisme de droit privé pour mettre en œuvre un accord de coopération transfrontalière : le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE). Cet instrument juridique trouve sa source dans le Groupement d'intérêt économique (GIE), institué par une ordonnance du 23 septembre 1967 et qui constitue une ***« technique contractuelle de droit privé se situant entre la société civile ou commerciale, et l'association »*** [24] **.** Dans le prolongement du GIE, le GEIE a été instauré par un règlement communautaire du 25 juillet 1985 [25] , qui permet en outre aux collectivités qui souhaiteraient utiliser cette

[22] Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, Article 2.

[23] Article L. 1524-1 du CGCT.

structure d'être éligibles aux fonds structurels européens destinés à la coopération transfrontalière, de type Interreg III.

Le GEIE a pour but ***« de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité ; il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci »*** [26] **.** Le GEIE présente l'avantage d'une mise en place rapide sans nécessité de recourir à une autorisation préalable. En revanche, ses « buts » à vocation principalement économique se distinguent des objectifs usuels de coopération décentralisée (aménagement du territoire, gestion de services communs etc.).

Cette instrument juridique de la coopération transfrontalière, malgré sa simplicité d'utilisation, présente donc la difficulté d'être réservé à une coopération transfrontalière économique. Ainsi, au sein de la Région Rhône-Alpes, un GEIE s'est constitué en 1991 en partenariat avec l'Italie, entre les deux communes de Montvalezan-La Rozière (France) et de la Thuile (Italie), afin de gérer en commun des investissements visant à améliorer la qualité des équipements de leurs stations de ski.

Instruments de droit public

Groupement d'intérêt public

Le premier instrument de droit public est constitué par le Groupement d'intérêt public (GIP), auquel les collectivités territoriales étrangères peuvent participer en vertu de l'article 133 de la loi ATR et du décret du 27 mars 1993 [27] . Les GIP ont comme objectif ***« la mise en œuvre et la gestion des actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière »*** [28] **.** Il s'agit donc de l'instrument de droit public spécifiquement prévu par l'Etat pour la coopération décentralisée. Pourtant, la formule s'est avérée peu attractive pour les collectivités locales et ne constitue manifestement pas l'outil simple et efficace attendu.

Tout d'abord, la création d'un GIP est réservée aux collectivités ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne. De plus, lors de la création du GIP, les collectivités partenaires doivent élaborer une convention déterminant les droits et obligations de chacune ainsi que les règles de fonctionnement. Cette convention ne s'apparente pas à une simple déclaration des statuts comme celle exigée pour les associations loi 1901, mais à un dossier très volumineux avec les programmes de coopération, la description exhaustive des moyens, le budget prévisionnel des trois premières années etc. Cette

[24] ***CABANES Arnaud, « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », in Actualité Juridique de Droit Administratif, 31 Mars 2003, p.598.***

[25] Règlement du Conseil européen n° 2137-85 du 25 juillet 1985.

[26] ***Article 3 du règlement mentionné ci-dessus.***

[27] Décret n° 93-571 du 27 mars 1993 relatif aux groupements d'intérêt public.

[28] ***Article 1 du décret mentionné ci-dessus.***

convention doit être approuvée conjointement par le ministre de l'Intérieur et le ministre chargé du Budget, par un arrêté publié au Journal officiel, et toute modification de la dite convention doit également faire l'objet d'une publication.

Au sein d'un GIP, le préfet de région est titulaire, au moins durant les quinze premiers jours, d'un droit de veto suspensif pour toute décision remettant en cause l'existence et le fonctionnement du groupement. Le GIP est créé pour une durée limitée et pour un programme précis, il ne constitue donc pas une structure collégiale que pourrait utiliser une collectivité pour mettre en œuvre l'ensemble de ses actions de coopération décentralisée avec un partenaire étranger, d'autant que le siège social du GIP doit nécessairement se situer en France, ce qui peut rebuter un certain nombre de collectivités locales étrangères.

En outre, les membres français du GIP (collectivités, entreprises ou Etat) doivent disposer ensemble de la majorité des voix à l'assemblée générale du GIP. Il semble dès lors difficile qu'une collectivité étrangère confie les missions de coopération décentralisée à un GIP, alors que le principe des conventions de coopération décentralisée est l'égalité entre les collectivités et la gestion « collégiale » des programmes envisagés. Enfin, les GIP sont soumis à de nombreux contrôles et, en cas d'adhésion de l'Etat, un contrôleur financier agit a priori sur l'engagement des dépenses du groupement, ce qui prouve que le principe de libre administration territoriale s'arrête là où l'Etat souhaite conserver un contrôle sur l'action internationale des collectivités locales.

Groupement local de coopération transfrontalière

Innovation de l'accord de Karlsruhe, les collectivités locales engagées dans un programme de coopération transfrontalière peuvent constituer un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Le GLCT est une personne morale de droit public, doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire, « créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux » [29] . Si la formule du GLCT n'est pas encore la structure collégiale qui permettrait de déterminer toutes les politiques publiques liées à un accord de coopération transfrontalière, il est néanmoins parfaitement approprié pour la gestion technique de services communs à plusieurs collectivités locales. Il s'apparente ainsi à un syndicat mixte ouvert à une ou plusieurs collectivités étrangères.

En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre du GIP, le siège est choisi librement par les partenaires et détermine la soumission au droit interne de l'Etat où il se situe. Par la suite, les statuts du GIP prévoient son objet, la zone géographique concernée, les compétences de ses organismes, les critères de contribution financière et la durée du groupement. Les organes du GLCT sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Chaque collectivité territoriale dispose au moins d'un siège dans l'assemblée mais aucune ne peut disposer à elle seule de plus de la moitié des sièges. LE GLCT est financé par les contributions de ses membres, qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut également être financé par les recettes perçues au titre des prestations qu'il assure.

[29] Article 11 de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996.

Le premier GLCT a été créé le 22 octobre 1998 pour la construction d'un pont sur le Rhin entre la commune de Fessenheim en France et celle de Hartheim en Allemagne. Depuis, cette forme de groupement prospère et de nombreux GLCT voient chaque année le jour dans les zones transfrontalières concernées par l'accord de Karlsruhe.

En conclusion, les instruments juridiques de la coopération décentralisée apparaissent encore insuffisants et dépendants pour une large part de la volonté de l'Etat. En effet, dans les instruments de droit privé, aucun instrument n'est véritablement performant, en dehors du GEIE, mais son objet se cantonne à des objectifs économiques. En ce qui concerne le droit public, le GLCT est une véritable innovation, mais il ne s'applique qu'à la coopération transfrontalière, et uniquement dans les pays concernés par l'accord de Karlsruhe. Il n'existe donc pas d'instrument juridique type « syndicat mixte ouvert » pour la coopération décentralisée, et encore moins de forme juridique qui permettrait une concertation collégiale de collectivités françaises et étrangères impliquées dans un accord de coopération décentralisée.

1.2. Reconnaissance jurisprudentielle de la coopération décentralisée, du juge administratif au juge constitutionnel

1.2.1 – Développement d'une notion extensive de l'intérêt local

Analyse du juge administratif

L'article 72 de la Constitution fixe le champ de compétences des collectivités territoriales qui « s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi ». Le législateur a énuméré les compétences des collectivités, qui sont aujourd'hui codifiées dans le CGCT. Comme le rappelle la circulaire du 20 avril 2001, la notion de compétence des collectivités locales inclut donc à la fois les attributions légales mentionnées ci-dessus et la clause générale de compétence résultant de l'article L. 2121-29 pour les communes, L. 3211-1 pour les départements, et L. 4221-1 pour les régions. Ces articles disposent que les conseils municipaux, les conseils généraux et régionaux règlent par leurs délibérations, respectivement les affaires de la commune, du département et de la région.

La clause générale de compétence donne vocation à une collectivité territoriale à intervenir dans tous les domaines « d'intérêt local » qui la concerne. C'est dans ce cadre que les collectivités locales peuvent agir dans le domaine des relations internationales, celui-ci n'étant pas une « compétence » spécifiquement attribuée par le législateur aux collectivités territoriales. Cependant, la notion d'intérêt local n'étant pas précisée par le législateur, les interventions des collectivités territoriales sur ce fondement sont soumises au contrôle du juge administratif, qui a adopté dans les dernières années une conception relativement extensive de l'intérêt local des collectivités à agir à l'international.

Rémy Schwartz, dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Villeneuve d'Ascq* [30] , a rappelé les critères permettant de déterminer l'existence d'un intérêt local dans une décision communale. Les principes issus de cette jurisprudence peuvent être étendus à l'intérêt local de toute collectivité.

Ces critères sont les suivants :

- Présence d'un intérêt public ;
- L'intervention doit avoir pour objet direct de répondre aux besoins de la population. A ce titre, le Conseil d'Etat ne semble pas exclure le financement d'une action susceptible de concerner des personnes ne résidant pas sur le territoire de la collectivité ;
- Enfin, la collectivité doit faire preuve de neutralité, ce qui exclut une prise de parti dans un conflit collectif ou un conflit politique.

Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement concluait à l'annulation de la délibération de la commune de Villeneuve-d'Ascq, qui octroyait une bourse d'étude à deux étudiants étrangers, l'un polonais et l'autre roumain. La commune justifiait cette décision par la volonté d'offrir une aide économique à la Pologne et à la Roumanie, en lien avec la volonté de conférer une aide humanitaire à ces pays. En première instance, le tribunal administratif de Lille avait annulé la délibération litigieuse et en appel, la commune invoquait l'existence d'un jumelage avec les deux villes étrangères dont étaient issus les étudiants bénéficiaires.

A l'appui de ses conclusions, le commissaire du gouvernement arguait des niveaux cumulatifs de compétence, communautaire, national, régional, départemental et communal. Ainsi, il indiquait que « permettre à une commune et par contamination à un département ou à une région d'engager des actions hors de son champ de compétences naturelles générerait une complexité accrue. D'ailleurs, si le législateur a procédé à une décentralisation par bloc de compétences, c'est pour éviter, d'une part la tutelle de fait d'une collectivité sur une autre, mais aussi, d'autre part, une confusion des compétences ».

Il précisait cependant que pourraient être validées les aides internationales à caractère humanitaire, et celles formalisées par une convention entre collectivités françaises et étrangères, dans la limite de leurs compétences en application de l'article L. 1112-1 du CGCT. En l'espèce, le commissaire du gouvernement considérait que l'octroi d'une bourse à deux étudiants étrangers par une commune empiétait sur les compétences de l'Etat, seul habilité à autoriser l'entrée d'étrangers sur le territoire français et à financer l'enseignement supérieur public.

Dans cet arrêt *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, le Conseil d'Etat, contre les conclusions de son commissaire du gouvernement, a annulé le jugement du tribunal administratif de Lille et donc autorisé l'octroi de la subvention par la commune, en considérant que :

[30] Arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve-d'Ascq*.

« Le conseil municipal a entendu faciliter l'accueil d'étudiants de haut niveau, spécialistes de techniques avancées, dans le but d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération associant des instituts de recherches et des entreprises situées aussi bien sur le territoire de Villeneuve-d'Ascq que sur celui des collectivités dont étaient issus les deux étudiants bénéficiant desdites bourses ; Considérant enfin, qu'il n'est ni établi ni même allégué que la commune ait entendu intervenir dans un différend à caractère politique en favorisant l'accueil de deux étudiants venant de deux Etats étrangers, dont la venue en France restait au demeurant subordonnée à l'obtention des autorisations administratives exigées pour l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le sol national ; Considérant que les circonstances sus-analysées conféraient à l'objet de la délibération contestée un caractère d'intérêt communal ».

Le Conseil d'Etat a donc adopté une conception extensive de l'intérêt communal, en limitant simplement l'intervention internationale des collectivités à l'interdiction de s'immiscer dans les conflits politiques internationaux. En effet, le Conseil d'Etat a en revanche confirmé l'annulation d'une délibération par laquelle la commune de Pierrefitte-sur-Seine avait octroyé des subventions à un comité « 93 Solidarité Nicaragua libre » [31] qui prenait parti dans un conflit de nature politique.

Analyse du juge financier

En ce qui concerne la juridiction financière, on peut constater que les Chambres Régionales des Comptes contestent de plus en plus les dépenses dites d'intérêt local qui ne relèveraient pas du champ de compétences d'une collectivité, qu'il s'agisse d'une commune, d'un département ou d'une région. Il est d'ailleurs problématique que les Chambres Régionales des omptes aient adopté une conception plus stricte que celle du juge administratif pour apprécier l'intérêt local des actions de coopération décentralisée. Ainsi, une chambre régionale des comptes a estimé, à propos d'une région, que ***« lorsqu'une collectivité engage ce type d'actions, il importe qu'elle motive précisément ses choix, afin de mettre en évidence l'intérêt régional, pour les populations et les entreprises, ainsi que ses liens avec les compétences régionales » [32] .***

A ce titre, le juge financier s'inquiète pour la Région Midi-Pyrénées de l'organisation d'une réception en l'honneur d'élus locaux d'une municipalité partenaire, de diplomates ou présidents étrangers et du versement de subventions à des collectivités étrangères en cas de catastrophe naturelle (tremblement de terre en Arménie ou glissement de terrain en Algérie).

Les chambres régionales des comptes organisent ainsi un contrôle assez suspicieux sur les réceptions données en l'honneur de personnalités étrangères marquantes ou de l'envoi de subventions à l'étranger.

Conditions du respect de l'intérêt local en matière de coopération décentralisée

[31] Arrêt du Conseil d'Etat du 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*.

[32] Cour régionale des comptes de Midi-Pyrénées, Région Midi-Pyréenées, 28 novembre 2000.

Malgré les limites apportées par l'interprétation du juge financier à la notion d'intérêt local, il semble pourtant que les collectivités aient gagné durant ces dernières années un quasi pouvoir d'action de principe à l'étranger, généralement justifié par « l'intérêt mutuel des partenaires » ou la solidarité internationale. Ainsi, la Commission nationale de la coopération décentralisée, créée par la loi ATR et présidée par le Premier ministre indique :

« Les collectivités territoriales engagent ou soutiennent des actions humanitaires d'urgence à caractère temporaire, à destination de tout pays frappé par une catastrophe naturelle ou un conflit, au profit des populations civiles étrangères en détresse [33] ».

De même, du point de vue de la circulaire du 20 avril 2001, un des trois cas de figure suivants suffit à prouver l'existence de l'intérêt local d'une collectivité à s'engager dans une action de coopération décentralisée :

- La convention de coopération décentralisée se rattache à l'exercice d'une compétence attribuée par la loi à la collectivité territoriale ;
- La convention de coopération décentralisée se rattache à la clause de compétence générale et l'un des critères suivants prouve l'intérêt local à agir: recours aux associations caritatives locales, à des antennes locales d'associations nationales, tradition de jumelage ou d'échanges, présence d'habitants originaire du pays partenaire ;
- La coopération est mise en œuvre dans une situation d'urgence, dans un but humanitaire et sans avoir eu le temps d'établir une convention.

Dès lors, pour le Conseil d'Etat comme pour les autorités publiques, l'action humanitaire ou la solidarité internationale semble justifier à elles seules l'engagement massif des collectivités territoriales dans l'action internationale. Une région comme Rhône-Alpes peut donc légitimement prétendre exercer à l'étranger ses compétences reconnues comme la formation professionnelle, mais bénéficie en outre, au regard de cette interprétation extensive, d'un intérêt local à soutenir un programme de développement social des quartiers en Tunisie ou des projets d'opérateurs culturels libanais à Beyrouth [34] .

1.2.2. Vers la reconnaissance des collectivités comme sujets de droit international ? Analyse de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel

Participation à un organisme de droit étranger

Dans une première décision du 26 janvier 1995 [35] , le Conseil Constitutionnel a considéré que les adhésions des collectivités territoriales à un organisme de droit public

[33] ***« Guide de la coopération décentralisée : échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales », La Documentation française, Paris, 2000.***

[34] Source : Brochure « Rhône-Alpes, actions internationales », Région Rhône-Alpes, 2002.

étranger ou leurs participations au capital d'une personne morale de droit étranger « ne sont pas de nature à porter atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté ». De ce fait, le Conseil Constitutionnel a borné la compétence des collectivités territoriales par une formule similaire à celle qu'il utilise habituellement à l'égard de l'Etat s'engageant dans un accord international.

Selon Jean Combacau et Serge Sur [36] , les collectivités territoriales, lorsqu'elles concluent des conventions de coopération décentralisée, seraient donc soumises aux même obligations que l'Etat lorsqu'il contracte avec des entités étrangères. Cela signifie-t-il que l'on tende vers la reconnaissance des collectivités comme sujets de droit international ? La multiplication des accords internationaux permettant aux collectivités locales de mettre en œuvre leurs actions de coopération décentralisée, couplée à la possibilité pour celles-ci de se soumettre à un droit étranger, laisse entrevoir cette évolution et la reconnaissance d'un « droit international administratif » [37] . Cette évolution juridique s'inscrit en cohérence avec l'évolution jurisprudentielle relative à la notion d'intérêt local étudiée ci-dessus.

Dispositions spécifiques à l'outre-mer

Cependant, dans une deuxième décision du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation relative aux régions et départements d'outre-mer, Le Conseil Constitutionnel a limité la compétence des collectivités locales dans le domaine de la coopération décentralisée par le respect du principe constitutionnel de la souveraineté nationale.

Il faut rappeler que la politique de coopération décentralisée menée à partir des départements et territoires d'outre-mer procède d'une problématique différente de celle menée par les collectivités de métropole. C'est vrai en particulier en ce qui concerne les relations de coopération entre les collectivités d'outre-mer et leur voisinage, que ce soit en Amérique latine ou dans l'Océan Indien. Ces partenaires, en dehors de l'exception notable du Brésil, n'ont pas toujours de véritables collectivités territoriales et sont le plus souvent des Etats, parfois moins peuplés que les DOM-TOM eux-mêmes. Issue du travail de réflexion d'un atelier spécifique de la Commission nationale de la coopération décentralisée, la loi d'orientation a donc proposé des dispositions particulières de coopération décentralisée pour les collectivités territoriales d'outre-mer.

Ces dispositions [38] permettront désormais aux régions et départements d'outre-mer de traiter directement avec des Etats voisins. Ainsi, la loi :

[35] Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 portant sur la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 05/02/95.

[36] COMBACAU Jean et SUR Serge, « Droit international public », Montchrestien, Précis Domat, 5ème édition 2001.

[37] CABANES Arnaud, « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », in Actualité Juridique de Droit Administratif, 31 Mars 2003, p. 601.

[38] Titre IV de la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 : « De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional », articles 42 et 43, devenant les articles L.3441-2 à 3441-7 et L. 4433-4-1 à L. 4433-4-8 du CGCT.

- Permet aux Conseils généraux et aux Conseils régionaux d'outre-mer d'adresser au gouvernement des propositions en vue de conclure des accords internationaux intéressant leur environnement régional ;
- Prévoit que, dans les domaines de compétence d'Etat, les présidents de ces conseils ont désormais la possibilité d'être habilités par les autorités de la République à négocier ou signer des accords internationaux, qui seront ensuite soumis pour avis à la délibération des assemblées concernées. C'est précisément sur ce point que le Conseil Constitutionnel a estimé que la décision des autorités de la République de signer un accord international ne peut être soumise à une autorisation préalable. C'est pourquoi il a précisé dans sa décision du 7 décembre 2000 que la notion « d'acceptation » du Conseil Général ou du Conseil Régional doit s'entendre comme un avis.
- Dispose que, pour les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat, des départements et des régions, les exécutifs départementaux et régionaux d'outre-mer participent, à leur demande, aux négociations au sein de la délégation française. La mesure s'applique aussi pour les négociations avec l'Union européenne tendant à fixer les conditions d'application du traité relatif aux régions ultra-périphériques. Enfin, les exécutifs départementaux et régionaux pourront également demander à l'Etat de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire.

Même si le Conseil Constitutionnel a émis quelques réserves au sujet de cette loi, il n'en demeure pas moins que les dispositions validées constituent un pas décisif envers la reconnaissance institutionnelle de l'importance de l'action internationale des collectivités. En effet, les collectivités territoriales d'outre-mer acquièrent la capacité révolutionnaire de traiter directement avec des Etats étrangers ou des institutions comme l'Union européenne pour conclure des accords internationaux. Elles rentrent ainsi dans le cadre de la diplomatie et concurrencent l'Etat sur son « domaine réservé ».

Dispositions spécifiques à la Polynésie française

Dans sa décision du 9 avril 1996 [39] , le Conseil Constitutionnel a validé les conventions de coopération décentralisée signées par la Polynésie française, en les analysant à l'aune de l'article 72 de la Constitution. En effet, pour le Conseil Constitutionnel, « en subordonnant leur entrée en vigueur à leur transmission au représentant de l'Etat », la loi organique assure le maintien du contrôle de légalité sur les actes de la Polynésie française, notamment au titre de la coopération décentralisée. Le Conseil Constitutionnel rappelle ainsi le principe de l'indivisibilité de l'Etat, et surtout l'impossibilité pour les collectivités territoriales, lorsqu'elles contractent avec des collectivités étrangères, de s'émanciper au point de faire évoluer la République vers le fédéralisme.

Pourtant, le Conseil Constitutionnel a aussi validé, lors de son analyse la loi précitée,

[39] Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 relative à la loi organique portant statue d'autonomie de la Polynésie française.

la possibilité pour la Polynésie française de conclure des conventions de coopération décentralisée dans tout le champ de sa compétence. Or, la Polynésie française, en tant que territoire d'outre-mer, bénéficie d'une compétence élargie, et notamment d'une compétence normative de principe. Par son action au titre de la coopération décentralisée, la Polynésie française pourrait ainsi directement concurrencer les accords internationaux signés par l'Etat. A titre d'exemple, le territoire d'outre-mer étant compétent en matière fiscale, on pourrait imaginer que le président du gouvernement du territoire puisse négocier des conventions de coopération décentralisée incluant des accords de nature fiscale distincts de ceux conclu par l'Etat.

Le Conseil Constitutionnel semble donc avoir adopté une position relativement souple à l'égard des collectivités, limitant l'élargissement de leur champ d'intervention internationale à la soumission au contrôle de légalité et au respect de leurs compétences, mais n'excluant pas à terme la reconnaissance des collectivités locales comme sujets de droit international, avec les avant-premières institutionnelles que représentent les territoires d'outre-mer.

Les actions de coopération décentralisée ne relèvent plus de l'expérimentation empirique et grâce à la reconnaissance légale, à une jurisprudence souple et au soutien de l'Etat, l'élargissement du champ d'intervention des actions de coopération des collectivités ne semble avoir aujourd'hui qu'une limite impérative : l'interdiction absolue d'empiéter sur les engagements internationaux de la France. L'intérêt local à agir à l'international est ainsi reconnu et, malgré le manque d'instruments juridiques, la liberté d'action des collectivités territoriales pour mettre en œuvre des conventions de coopération décentralisée est telle que Charles Josselin, ancien secrétaire d'Etat à la Coopération, pouvait affirmer : ***« Une collectivité locale peut faire, en matière de coopération décentralisée, et c'est cela qui est magnifique, ce qu'elle veut »*** [40] **.**

Encouragées par la reconnaissance juridique, les collectivités locales sont aujourd'hui de plus en plus nombreuses à intervenir dans le champ de la coopération décentralisée, et multiplient le nombre de leurs accords avec des partenaires étrangers. Ce faisant, elles rentrent dans des logiques de stratégies territoriales auxquelles il convient de s'intéresser pour comprendre la problématique actuelle de la coopération décentralisée.

[40] ***Entretien publié dans « La Gazette des communes » le 17 novembre 1997.***

Partie 2 : Stratégies territoriales de la coopération décentralisée et leurs limites

Les stratégies territoriales de la coopération décentralisée peuvent d'abord s'étudier dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Nous analyserons ainsi comment le principe de subsidiarité s'applique de plus en plus à la coopération décentralisée. Ensuite, nous dresserons une typologie du type d'actions de coopération entreprises en fonction de l'échelon territorial, pour montrer qu'une tendance à la spécialisation territoriale se fait jour dans la coopération décentralisée. Nous verrons alors la nécessité de travailler à la cohérence des actions de coopération décentralisée et le rôle de coordinatrices territoriales que les régions sont amenées à jouer dans ce cadre.

Les limites de la coopération décentralisée ne sont pas que juridiques, elles sont aussi stratégiques. Ainsi, le poids des exigences du politique et le manque récurrent de moyens financiers ne favorisent pas toujours la cohérence territoriale et la pertinence des actions entreprises. En ce qui concerne le développement local, on relève en France l'existence de relations ambiguës entre les acteurs de la coopération décentralisée, tandis que dans les collectivités partenaires, l'effet de la coopération n'est pas toujours celui attendu sur les territoires, les programmes négligeant encore trop souvent le poids des particularismes locaux et les enjeux politiques que représente la coopération décentralisée pour les pays du Sud.

2.1. Stratégies territoriales de la coopération décentralisée

2.1.1. Coopération décentralisée et principe de subsidiarité : quel territoire pertinent et quelle cohérence pour l'action internationale ?

L'Etat et les collectivités locales, une subsidiarité affirmée

L'article 72 révisé de la Constitution prévoit que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Le principe de subsidiarité est ainsi inscrit comme principe constitutionnel. Au nom de ce principe, il semble bien que l'Etat considère aujourd'hui que certaines actions internationales gagnent à être mises en œuvre par les collectivités territoriales. Ainsi, l'Etat se « réserve » le domaine de la diplomatie, mais transfère ou co-gère un certain nombre d'actions internationales, par le biais des cofinancements accordés directement par le Ministère des Affaires Etrangères, par les fonds déconcentrés du Ministère des Affaires étrangères au sein des préfectures de région ou par la ligne « Coopération décentralisée » des Contrats de plan Etat-Régions (CPER).

Peu à peu, des signes indiquent que l'Etat reconnaît la coopération décentralisée, non seulement d'un point de vue juridique, mais aussi d'un point de vue stratégique comme participant à un tout global qu'est l'action internationale de la France. Il devient donc plus naturel aux acteurs publics d'analyser la coopération décentralisée comme un élément important d'un contexte diplomatique qui doit favoriser la cohérence des engagements et la lisibilité des actions françaises. Aux yeux des partenaires étrangers, c'est par une information mutuelle des postes diplomatiques et des acteurs de la coopération décentralisée que cette nouvelle donne se manifeste sur le terrain.

Au cours de ces dernières années, les cultures des différents interlocuteurs français de l'international se sont rapprochées, que ce soit par l'intermédiaire des instructions données par le Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères aux ambassades, par la recherche en commun de disciplines collectives dans le cadre des travaux de la Commission nationale de la coopération décentralisée ou par la prise en compte de la coopération décentralisée dans les conférences annuelles des ambassadeurs depuis 1998.

Deux instructions du Ministère des Affaires Etrangères sont particulièrement révélatrices de cette attention donnée aux initiatives de la coopération décentralisée : une note du 8 octobre 1998 [41] appelant l'attention des ambassadeurs et consuls généraux sur leur rôle dans l'accompagnement des initiatives des collectivités territoriales et une note

[41] Note *SG/98-159* du Ministère des Affaires Etrangères du 8 octobre 1998.

du 30 novembre 1999 [42] indiquant aux chefs de postes diplomatiques la manière dont est prise en compte leur avis dans le cadre de l'instruction des programmes cofinancés par le Ministère, gérés par la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) à la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

Ces instructions mettent l'accent sur l'instauration au sein de chaque ambassade *« d'un point d'entrée et de sortie* » permettant un traitement rapide et coordonné des programmes de coopération décentralisée par les différents services éventuellement concernés. Elles font également appel aux suggestions des ambassadeurs et consuls généraux, ceux-ci étant invités à les faire parvenir au Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères, qui les transmet ainsi au délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

Complémentarité des actions de coopération décentralisée des collectivités locales

Au sein même des collectivités locales, on assiste à un certain mouvement de spécialisation des actions internationales en fonction des différents niveaux de collectivités. Ce mouvement ne correspond pas exactement au registre du principe de subsidiarité, puisque les compétences en matière internationale ne sont pas clairement définies pour chaque collectivité. Cependant, et de manière assez pragmatique, on peut constater que les collectivités s'attribuent des champs d'actions à l'international correspondant à la fois à leurs compétences en droit interne et à leur niveau de pertinence territoriale et de proximité avec les citoyens.

Ainsi, les régions, départements, intercommunalités et communes commencent progressivement à se spécialiser dans certains types d'actions internationales en fonction de l'échelon territorial. En partant de l'analyse des « domaines d'intervention des collectivités locales » effectuée dans l'introduction, on peut ainsi esquisser une typologie des actions de coopération décentralisée des collectivités locales. Cette typologie ne rend que partiellement compte de la réalité complexe de la coopération décentralisée mais nous permet de comprendre les enjeux de l'avenir de la coopération décentralisée.

Les régions et les départements interviennent prioritairement dans les domaines du développement économique, de la formation, du développement local et de la francophonie, avec une tendance à favoriser le développement social et la santé pour les départements. Ces domaines d'intervention montrent que les régions et les départements entendent tout d'abord apporter un appui institutionnel à la structuration des sociétés, que ce soit dans le domaine des institutions publiques, du développement économique ou de l'influence de la culture française. L'action des régions et des départements constitue donc le premier relais de l'action diplomatique de l'Etat et de l'effort d'extension de l'influence française, en contribuant à la structuration et au développement global des territoires étrangers.

Dans les grandes villes – plus de 100 000 habitants – et les intercommunalités, la place des actions de développement local urbain et de culture, ainsi que la relative importance des programmes de développement économique montrent la tendance à une spécialisation dans l'ingénierie urbaine. Ainsi, ces collectivités restent dans l'idée d'un

[42] Note *SG/99-217* du Ministère des Affaires Etrangères du 30 novembre 1999.

appui à la transformation de l'organisation des pays partenaires, mais elles agissent plus franchement dans le registre du développement urbain, en appuyant les gestion des services publics locaux, la mise en place de zones de développement économique, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, l'amélioration de la distribution de l'eau etc. Elles tendent ainsi à favoriser les dynamiques de développement communal.

Enfin, dans les communes de moins de 100 000 habitants, la coopération décentralisée s'oriente vers les domaines des échanges de jeunes, de clubs sportifs et de financement de petites structures de développement du type puits, écoles ou dispensaires. Ainsi, la coopération décentralisée acquière ici sa dimension plus humaine et proche des citoyens, par ses objectifs de rapports de solidarité et de connaissance mutuelle entre les hommes, qui rappellent les buts initiaux des jumelages de l'après-guerre. Cette approche conduit à bénéficier d'un ancrage local qui mobilise les citoyens d'une collectivités locale au-delà du cercle restreint des techniciens et militants du développement, ou des entreprises intéressées par les perspectives de débouchés économiques de la coopération décentralisée.

Nécessité d'une cohérence territoriale de la coopération décentralisée

Les accords de coopération décentralisée se multipliant, les champs d'intervention des collectivités locales s'élargissant et se spécialisant selon les différents échelons territoriaux, il semble aujourd'hui nécessaire de réfléchir à la question de la cohérence territoriale de l'action internationale des collectivités. Ainsi, l'un des « chantiers prioritaires » de la Commission nationale de la coopération décentralisée est la recherche de stratégies communes par l'Etat et les collectivités territoriales, et la cohérence entre les actions menées par les différents acteurs du territoire.

Pour améliorer la cohérence territoriale de la coopération décentralisée, un des axes de réflexion consiste en la recherche d'une meilleure information mutuelle entre collectivités territoriales, comme entre celles-ci et l'Etat, pour que les collectivités agissant dans un même pays ou sur une même aire géographique puisse le faire en pleine connaissance des projets des uns et des autres. L'importance de ces échanges d'informations concernent également de plus en plus les collectivités des autres pays de l'Union européenne, les organisations internationales et les ONG.

Les régions, coordinatrices de la coopération décentralisée

Dans ce cadre, les régions ont un rôle de régulateur et de coordinateur à jouer, cette vocation étant soutenue par l'Etat, conscient de l'importance d'un tel acteur de cohérence territoriale. Ainsi, Jean-Pierre Raffarin soulignait récemment « la pertinence de l'espace régional comme lieu de concertation entre les différentes collectivités territoriales » [43] dans le domaine de la coopération décentralisée. Le rôle des régions ne correspond pas exactement à celui de « chef de file » inscrit récemment dans la constitution, car les régions ne peuvent imposer des priorités internationales à des collectivités qui n'ont pas les mêmes. Ainsi, comme analysé ci-dessus, les priorités des grandes villes ne correspondent pas aux priorités régionales. En matière de coopération décentralisée, la pleine responsabilité des choix et méthodes d'actions appartient donc à chaque niveau de

[43] Jean-Pierre Raffarin, Commission nationale de la coopération décentralisée, séance plénière du 13 mars 2003.

collectivité.

Si les régions ne peuvent prétendre au titre de « chefs de file » de la coopération décentralisée, elles représentent néanmoins le territoire pertinent de la coordination territoriale des politiques internationales. En effet, au niveau vertical, elles peuvent à la fois jouer le rôle de *diffuseur* des priorités diplomatiques de l'Etat et d'*animateur* et de *régulateur* de l'ensemble des actions internationales mises en œuvre sur leur territoire géographique, tandis qu'au niveau horizontal elle peuvent travailler à la *complémentarité* de leurs relations avec les autres régions européennes, pour dépasser les relations de concurrence internationale et poser les bases d'une complémentarité territoriale interrégionale.

Plusieurs exemples tirés de la Région Rhône-Alpes permettent d'appréhender ce rôle clef des régions. Ainsi, en terme de concertation territoriale, la Région a été à l'initiative d'une « Déclaration des représentants des Villes de Lyon, Grenoble, Saint Etienne, de la Communauté Urbaine de Lyon et de la Région Rhône-Alpes », signée le 18 juin 2001 à l'occasion des Rencontres nationales de la coopération décentralisée. Selon les termes de la déclaration, les différentes collectivités « ont convenu d'approfondir leur concertation en matière de politique d'ouverture internationale », en définissant un programme concerté d'actions, en tenant une fois par semestre une réunion de concertation de leurs élus en charge de l'international, et en associant à cette dynamique de concertation et de coopération les membres du réseau de villes de Rhône-Alpes. Dans ce cadre, la Ville de Saint Etienne envisage récemment de ***« s'impliquer [pour ce qui est de la coopération décentralisée] dans le cadre des relations prioritaires du Conseil régional »*** [44] **.**

Dans la même logique, la Région Rhône-Alpes, comme beaucoup d'autres régions françaises, [45] a mis en place « Resacoop », un réseau régional d'appui à la coopération décentralisée et la solidarité internationale. Ce réseau, constitué en GIP, favorise la concertation de l'ensemble des collectivités territoriales et des associations rhônalpines impliquées dans des programmes de développement et de solidarité. Resacoop conseille les associations et collectivités, prépare des séminaires de formation, collecte les informations relatives à la coopération décentralisée sur le territoire de la région et organise des réunions de concertation sur des aires géographiques ou des thèmes précis de la coopération décentralisée. Cette mise en relations entre les acteurs de la coopération décentralisée favorise le travail en *partenariat*, l'*effet d'entraînement* et la *capitalisation des expériences* conduites.

Enfin, l'exemple de la francophonie permet de comprendre le rôle de diffusion et de recherche de complémentarité que jouent les régions dans la coopération décentralisée. La francophonie relève traditionnellement de la « chasse gardée » de la diplomatie d'Etat. Ainsi, la France a créé l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) pour soutenir l'usage de la langue française et conforter l'influence culturelle et politique française dans le monde, particulièrement dans ses zones d'influence traditionnelles

44 Compte-rendu de la Commission régionale de coopération décentralisée du 1er juillet 2003.

45 Voir à ce sujet la liste des réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée dans la rubrique « Sites Internet » de la bibliographie.

(Afrique noire, Maghreb, Québec). Or, dans les liens de coopération décentralisée des collectivités locales, on constate que les accords passés avec les 52 pays de l'ensemble francophone (adhérents à l'OIF plus l'Algérie) représentent pratiquement un quart des conventions de coopération décentralisée [46] .

Par rapport à l'enjeu diplomatique mondial que représente la francophonie, l'Etat a besoin de toutes les structures qui concourent de près ou de loin à étendre l'influence française et dans cette optique, les gouvernements successifs ont pris conscience du poids de taille que représentent les collectivités locales. Ainsi, lorsque la Région Rhône-Alpes a créé l'Association Internationale des Régions Francophones (AIRF) le 3 octobre 2002, le Ministre français délégué à la coopération et à la francophonie, Monsieur Pierre-André Wiltzer, a salué cette initiative et l'AIRF a été invitée au neuvième sommet de la Francophonie organisé par l'OIF.

La Région concourre ainsi à mettre en œuvre et à soutenir une politique internationale majeure de la France. Le but de l'AIRF est ***« d'être un lieu de rencontres pour des diagnostics communs, des échanges d'expériences et des programmes d'actions »*** [47] **.**Ceci correspond bien à l'appui institutionnel à la structuration des sociétés, défini plus haut comme le domaine de spécialisation régionale en terme de coopération décentralisée. Ensuite la Région, s'il elle agit effectivement comme coordinateur et fédérateur de son territoire, pourra contribuer à diffuser l'idée de la francophonie comme domaine géographique privilégié de l'action internationale des collectivités. Celles-ci, chacune dans sa spécialisation, de l'ingénierie urbaine aux échanges entre les peuples, participera ainsi à la mise en œuvre concrète et proche du citoyen de la francophonie. La Région apparaît donc comme un garant de la cohérence territoriale des actions de coopération décentralisée, tandis que les relations internationales se rapprochent du citoyen par cette transmission à l'échelle de chaque territoire des objectifs diplomatiques français.

Du point de vue des relations interrégionales, l'initiative de l'AIRF est un bon exemple de la recherche de complémentarité territoriale. Ainsi, l'association part du constat simple que l'ensemble des dépenses annuelles des régions françaises dans les actions touchant à la francophonie représente une somme comprise entre 120 et 150 Millions d'Euros, soit presque l'équivalent du budget institutionnel consacré à la francophonie, l'OIF s'appuyant sur un budget annuel de 180 Millions d'Euros. Au lieu de se disperser et d'agir en concurrence sur le secteur de la francophonie, l'association se propose donc de fédérer les énergies***, « de manière cohérente et efficace »*** [48] et ***« d'établir entre les collectivités, territoires et communautés régionales francophones des coopérations, des échanges d'information et d'expériences touchant à leurs domaines d'activité »*** [49] **.**

[46] 1352 liens de coopération décentralisée sur les 6143 liens recensés par la Commission nationale de la coopération décentralisée.

[47] ***Source : Dossier de presse de l'AIRF, Direction des relations internationales de la Région Rhône-Alpes.***

[48] ***Source : Dossier de presse de l'AIRF mentionné ci-dessus.***

A l'avenir, on peut donc légitimement parier sur le développement du rôle de fédérateur des régions françaises dans le domaine de la coopération décentralisée, en accord avec la nouvelle vague de décentralisation initiée par la réforme constitutionnelle de mars 2003 [50] , qui consacre les régions comme collectivités territoriales inscrites dans la Constitution et entend leur donner une place clef dans les transferts de compétence à venir.

2.1.2. Coopération décentralisée et développement local ici et là-bas: « A l'intersection entre décentralisation, démocratisation et mondialisation » [51]

La logique de partenariat

Malgré le caractère public de la coopération décentralisée, les relations entre collectivités territoriales peuvent être considérées comme une « coopération de société à société » [52] , car elle repose à la fois sur une assise institutionnelle et sur l'ancrage d'acteurs locaux.

Voici un essai de schéma du processus de réseaux et de partenariat mis en œuvre par une coopération décentralisée [53] :

Document non communiqué

Tout en diffusant leur savoir-faire, les collectivités créent donc un *effet de levier* pour le développement local sur leur propre territoire et dans le territoire partenaire, par la mise en réseau des acteurs de la société civile et la création d'une dynamique de partenariats.

Coopération décentralisée et développement local en France : ouverture à la mondialisation et éducation au développement

La coopération décentralisée n'a pas uniquement pour but de contribuer au développement de territoires étrangers. Elle a aussi une portée locale, sur son propre territoire, par l'ouverture internationale et l'éducation au développement que ses initiatives suscitent, dans un monde où la « culture de l'international » est devenue une exigence.

Tout d'abord, la coopération décentralisée fait appel à un grand nombre d'acteurs de la société civile française : associations de solidarité internationale mais aussi universités,

49 ***Source : Statuts de l'AIRF, Direction des relations internationales de la Région Rhône-Alpes.***

50 Loi n° 2003-276 du 28 Mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, parue au JO n° 75 du 29 Mars 2003.

51 **Pierrick Hamon, adjoint au délégué à l'action extérieure des collectivités locales.**

52 HUSSON Bernard, « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est », in Groupe Initiative Ciedel, juillet 2000, page 3.

53 Source : Marc Noailly, Chargé de mission Afrique et Maghreb de la Direction des relations internationales de la Région Rhône-Alpes, exemple de la coopération de Rhône-Alpes avec la Région de Tombouctou au Mali.

chambres consulaires, organisations professionnelles, offices de tourisme, agences de développement économique, opérateurs culturels font partie des nombreux acteurs de la vie locale impliqués dans des programmes divers de coopération décentralisée. De plus, les programmes de coopération décentralisée concernent parfois directement les citoyens du territoire de la collectivité. Ainsi, le programme d'échanges de stagiaires « Eurodyssée » mis en œuvre par la Région Rhône-Alpes dans le cadre des Quatre Moteurs pour l'Europe, s'adresse à tous les étudiants concernés par les dispositifs d'aide à la formation.

La coopération décentralisée instaure donc un espace de coopération ouvert à la société civile, entre la coopération interétatique gérée par les administrations centrales et la coopération non-gouvernementale gérée par les grandes ONG. En effet, dans la coopération décentralisée, les nombreux projets lancés par les collectivités et la mise à contribution d'acteurs locaux de tous horizons permettent d'élargir les acteurs de la coopération et contribuent ainsi à l'ouverture internationale d'un territoire et de ses habitants. Il est d'ailleurs révélateur que l'un des objectifs affichés de la déclaration commune des acteurs de la coopération de la Région Rhône-Alpes (Cf. analyse ci-dessus) soit « la nécessité d'appuyer à l'international les efforts d'ouverture des Rhônalpins ».

La coopération décentralisée constitue aussi pour beaucoup de citoyens locaux, et notamment les jeunes, une « véritable école de l'engagement » [54] . En effet, en sus de l'ouverture internationale « classique » (connaissance de nouvelles cultures, apprentissage de langues étrangères, stages ou études dans des universités étrangères etc.), les collectivités locales peuvent favoriser l'engagement et l'éducation au développement de leurs citoyens par les conventions de coopération décentralisée tournées vers les pays en voie de développement.

En effet, la contrepartie des actions de solidarité internationale envers les pays du Sud ne relève pas de l'échange en terme économique ou du développement de complémentarité territoriale, mais de l'apprentissage de la citoyenneté et de la mobilisation en faveur d'un engagement. Cela explique sans doute pourquoi les collectivités locales financent largement les associations étudiantes, les projets de quartiers ou les chantiers humanitaires d'été. Ces initiatives développent auprès des administrés de la collectivité une prise de conscience citoyenne et un engagement international qui favorisent au retour un engagement dans la société locale et éventuellement la prise de responsabilité publique.

Cet « effet miroir » des projets de solidarité joue aussi dans le déblocage de situations sociales difficiles. Les actions de coopération décentralisée développent le sentiment d'utilité sociale pour certains citoyens en difficulté sociale, qui puisent dans leur engagement la volonté de changer leur propre vie. Dans de nombreuses villes, les élus mettent donc en œuvre des programmes de coopération décentralisée avec les quartiers sensibles, comme à Evreux ou à Champigny.

[54] RAFFOUL Michel, « Des initiatives locales pour une autre mondialisation : La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale », in Le Monde diplomatique, juillet 2000, pp.22.

Enfin, les programmes de coopération décentralisée avec les pays du Sud peuvent même devenir des sources d'inspiration pour la société locale au Nord. Ainsi, certaines collectivités comme Mulhouse, la Roche-sur-Yon ou Albertville, ont expérimenté un « conseil des anciens » (comité de personnes âgées représentatives des quartiers) comme il en existe en Afrique noire.

Développement institutionnel et développement local à l'étranger : entre décentralisation et démocratisation

Les actions de coopération décentralisée soutiennent à la fois le développement institutionnel des collectivités (aides dans le registre du développement urbain, accompagnement de la transformation administrative des pays etc.) et le développement local des sociétés des collectivités partenaires (aides aux groupements de producteurs, aux associations à finalité éducative, aux projets culturels etc.). L'articulation entre développement institutionnel et développement local permet aux collectivités territoriales françaises de soutenir à la fois les logiques de décentralisation à l'œuvre dans de nombreux pays et d'appuyer des relais possibles de démocratisation locale.

Ainsi, les collectivités locales favorisent la transformation administrative et politique des pays partenaires par le rapprochement, la plus grande transparence et l'efficacité des institutions locales. Pour appuyer dans le même temps les processus de démocratisation, elles soutiennent l'exercice, par les sociétés, de leurs droits à la responsabilité et de la prise en main de leur avenir. Les collectivités locales constituent ainsi un facteur de réduction du fossé existant entre le « sommet institutionnel » et la base des populations locales. Ce double caractère de la coopération décentralisée permet d'agir dans la pérennité nécessaire à toute action de coopération et de la conforter par l'établissement d'un réseau d'acteurs locaux sans lesquels elle n'existerait pas.

Ainsi, la Région Rhône-Alpes, engagée dans une coopération de longue date avec le Mali, apporte son soutien au développement institutionnel en soutenant la première assemblée régionale de Tombouctou, en renforçant les compétences communautaires et formant l'administration locale. En parallèle, elle soutient les initiatives de développement local issues de la société civile en effectuant notamment des missions de conseil auprès des populations pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets, et en appuyant l'émergence des prestataires de service.

2.2. Limites des stratégies territoriales de la coopération décentralisée

2.2.1. Limites de la cohérence territoriale des actions de coopération décentralisée : poids du politique et manque de moyens financiers

Le poids du facteur politique

La coopération décentralisée est menée par les collectivités locales, ce qui signifie qu'elle relève nécessairement des choix et des priorités des élus locaux. Ainsi, malgré la naissance de services spécialisés au sein des collectivités (« Directions des relations internationales, Missions pour la coopération décentralisée » etc.) et l'apparition de professionnels techniciens de la coopération décentralisée, on ne peut sous-estimer le poids que représente le facteur politique dans les orientations données à la coopération décentralisée française.

Cette importance du politique s'exprime tout d'abord dans les choix des priorités géographiques données à la coopération décentralisée d'une collectivité. Ainsi, rares sont les élus qui recherchent en premier lieu la cohérence territoriale avec les politiques des collectivités voisines avant de se lancer dans l'établissement d'une convention de coopération décentralisée. La plupart du temps, les élus choisissent en fonction de leur histoire personnelle [55] , de leurs attirances, de leurs rencontres avec des élus étrangers, voire de l'effet de mode d'une région du monde. Dans une action de coopération décentralisée, on peut donc considérer que l'analyse de la pertinence de la coopération n'est pas toujours objective, mais dépend d'abord de la volonté personnelle de l'élu en charge des relations internationales. La cohérence territoriale des actions de coopération décentralisée est donc encore loin d'être acquise, et l'on peut parfois constater une véritable dispersion des moyens, quand ce n'est pas une situation de franche concurrence entre les collectivités.

De plus, il est assez frappant que les élus, par peur de mauvaises relations futures et du jugement de leurs administrés, ne souhaitent jamais faire le premier pas de l'abandon d'une coopération moribonde ou ne rentrant plus dans la logique d'une restructuration des relations entretenues par la collectivité. Ainsi, l'équipe municipale de la Ville de Lyon, à l'occasion de son plan de mandat 2001-2007, a recentré ses relations internationales sur des « domaines d'excellence » et des relations prioritaires, mais aucun de ses nombreux jumelages n'a été officiellement abandonné, même s'ils sont dans les faits tombés en désuétude.

Enfin, le poids du facteur politique se manifeste aussi par le manque manifeste d'évaluation des actions de coopération décentralisée. L'effet d'annonce, comme dans toute politique publique, ne privilégie pas l'évaluation rétroactive des actions entreprises, mais de manière générale, la culture de l'évaluation n'est pas encore dans les mœurs des collectivités locales et ne correspond pas non plus à une attente forte des populations locales.

Le manque de moyens financiers

Les collectivités locales ne consacrent pas une part importante de leur budget à la coopération décentralisée. Les actions entreprises souffrent donc assez souvent du manque de moyens financiers et, pour les projets importants, les collectivités dépendent du bon vouloir de l'Union européenne, de l'Etat ou d'autres collectivités pour l'obtention de co-financements. Peu de collectivités peuvent s'offrir comme la Région Rhône-Alpes le luxe de refuser les co-financements proposés par l'Etat pour garder leur indépendance.

[55] La coopération de la Région Rhône-Alpes avec la Tunisie a ainsi commencé parce qu'un élu était originaire de Monastir.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le contexte de restriction budgétaire du Ministère des Affaires Etrangères - diminution des subventions consacrées à la coopération de 20% en moyenne -, ne met donc pas forcément en avant l'action des collectivités locales, car elle se répercute aussi sur leurs propres actions internationales.

De plus, certaines collectivités multiplient délibérément les engagements de coopération décentralisée sans se donner les moyens d'offrir un contenu substantiel à leurs projets de coopération. Le cas le plus typique est celui de la Ville de Marseille, qui affiche des programmes de coopération urbaine avec Dakar, N'Djamena, Djibouti, Rabat, Tunis, Shanghai, Le Cap etc. Le texte des programmes de coopération est très ambitieux, d'autant plus que les villes partenaires sont souvent des capitales, mais les évaluations des actions réalisées révèlent le décalage considérable entre les programmes annoncés et les actions effectivement menées.

Ainsi, une étude [56] montre que deux ans après la signature d'un accord-cadre de coopération entre les Villes de Marseille et de Nouakchott, le coopération se soldait uniquement par une trentaine de journées de stages proposées à des fonctionnaires mauritaniens. Marseille incarne donc le cas typique de l'engagement financièrement superficiel en coopération décentralisée, celle-ci étant conçue avant tout comme une politique de prestige, de rayonnement international de la collectivité et éventuellement de faire-valoir pour l'élu local.

2.2.2 Limites de l'intérêt pour le développement local de la coopération décentralisée : relations de méfiance réciproque des acteurs au Nord, concurrence et détournement au Sud

En France, problème des relations entre les acteurs de la coopération décentralisée

En France, dans la relation de partenariat évoquée par le schéma des relations entre les collectivités et les acteurs de la société civile, on constate des problèmes récurrents entre les acteurs de la coopération décentralisée, et plus particulièrement entre les collectivités et les ONG. En effet, les collectivités locales souhaitent utiliser les associations comme opérateurs de leurs programmes de coopération décentralisée dans lesquels elles conservent la maîtrise d'œuvre, alors que les ONG cherchent essentiellement un appui financier à leurs propres actions. Des relations de dépendance réciproque se créent donc bien souvent, ne favorisant pas l'évaluation objective des actions d'un côté, et le nécessaire recul des ONG vis à vis des pouvoirs locaux de l'autre.

De plus, les approches respectives des collectivités locales et des ONG en matière de coopération ne coïncident pas forcément : référentiel pragmatique et institutionnel du côté des collectivités contre préférence à la société civile et vision parfois « tiers-mondiste » de l'autre, expérience du développement local en France contre expérience dans les actions de développement au Sud, logique du programme ou du projet contre perspective globale de développement durable. Toutes ces divergences

[56] PETITEVILLE Franck, « La coopération décentralisée Nord Sud : "vieux vins, nouvelles bouteilles**" »,** in Politique Africaine, n°62, 1996, pp 136-142.

expliquent les difficultés des collectivités locales et des ONG à agir dans la cohérence et à mettre concrètement en œuvre dans les pays partenaires l'articulation entre développement institutionnel et développement local.

A l'étranger, concurrence des acteurs et détournement de la coopération décentralisée

On constate tout d'abord que dans les collectivités territoriales étrangères, la demande de partenariat est souvent bien plus forte que l'offre des collectivités françaises. Ainsi, dans les pays d'Europe de l'Est ou d'Afrique noire, les collectivités locales manquent de tout, et d'abord de ressources suffisantes pour assurer à la fois leurs charges de fonctionnement et leurs besoins d'investissements. Dès lors, comment la collectivité locale française effectue-t-elle son choix de partenaire ?

La condition déterminante pour être choisi semble être la notoriété internationale d'un élu local en raison de sa formation à l'étranger, de son appartenance à un réseau confessionnel ou associatif, de ses bonnes relations avec des membres d'une ambassade etc. En revanche, une collectivité peu connue, dirigée par des élus sans stature internationale et sans réseaux de relations, ne peut guère espérer nouer des relations de long terme avec une collectivité occidentale.

Selon Bernard Husson [57] , si les collectivités locales du Sud connaissent les enjeux de cette compétition qui les oppose, peu de collectivités françaises y prêtent attention et beaucoup seraient surprises de découvrir qu'elles favorisent elles-mêmes plus ou moins consciemment cette compétition territoriale. La conséquence de ces choix biaisés est la marginalisation des collectivités qui n'ont pas de possibilités sérieuses d'entrer en relations avec des collectivités françaises.

La compétition est plus injuste encore lorsque les niveaux de collectivités ne correspondent pas à nos niveaux français. Ainsi, dans la plupart des pays d'Afrique noire, les politiques de décentralisation organisent un niveau communal en regroupant plusieurs villages, hameaux ou gros bourgs. Le jumelage entre un village français ayant le statut communal et un village sénégalais qui est pour sa part inséré dans un niveau communal supérieur, introduit entre les villages membres de cette communauté rurale une inégalité préjudiciable à la constitution d'une communauté d'intérêt. Ainsi, certains villages bénéficient d'équipements en services collectifs qui compliquent la tâche des responsables de la communauté rurale en faveur de l'organisation cohérente du territoire. Les villages jouent parfois même de leur jumelage avec les collectivités françaises pour gagner la reconnaissance territoriale de chef lieu de commune.

Les collectivités locales, dans leurs relations de coopération décentralisée avec les pays en voie de développement, ont aussi tendance à confondre développement institutionnel et développement local, décentralisation et démocratie locale. En effet, les réformes de décentralisation en œuvre dans un grand nombre de pays ne signifient pas nécessairement l'avènement d'une véritable démocratie locale. Dans des pays à tradition clanique ou oligarchique, le pouvoir local peut facilement être confisqué par de petits

[57] HUSSON Bernard, « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est », in Groupe Initiative Ciedel, juillet 2000, page 4.

groupes de personnes, comme l'était auparavant le pouvoir déconcentré de l'Etat. Les collectivités locales ne sont donc pas à l'abri d'un véritable contrôle par des apparatchiks locaux qui font écran entre les programmes des opérateurs de développement et les besoins et aspirations des citoyens.

Ce manque de compréhension des situations politiques locales conduit parfois les collectivités locales du Nord à considérer que toutes les aides proposées répondent à un besoin alors que les collectivités locales du Sud ne sont pas des porteurs de projets qui recherchent, programmes après programmes, des financements comme n'importe quel acteur du développement. Elles ont vocation à constituer des institutions pérennes qui font fonctionner des services publics dont la durée de vie n'est pas limitée dans le temps. Le développement local repose donc moins sur des successions de projets de développement que sur la mise en place de dispositifs de soutien aux initiatives durables.

De plus, les collectivités locales du Nord agissent souvent comme si leur partenaire du Sud représentait une entité autonome, qui ne dépende ni des collectivités voisines, ni de l'Etat. Les collectivités locales construisent ainsi des écoles, centres de santé etc., sans tenir compte des normes étatiques ni des possibilités de financement par l'Etat des frais de fonctionnement de ces structures. Pourtant, la décentralisation dans ces pays ne sera pas réussie contre les Etats, auxquels il revient toujours de préparer l'avenir, de faire émerger un projet global de société et d'élaborer des règles communes garantes de la cohésion sociale. Les appuis aux pouvoirs locaux devraient donc au contraire favoriser le rétablissement et le renforcement de la légitimité des Etats du Sud.

Enfin, on constate souvent sur le terrain un cloisonnement entre les coopérations décentralisée, bilatérale et multilatérale. Les différents opérateurs de la coopération, Etats, collectivités locales et associations de solidarité internationale ont tendance à agir sans véritable cohérence sur les mêmes territoires, au risque d'une dispersion de l'action. Pourtant, chaque niveau a son rôle à jouer, et sans l'instance de coordination que représente la coopération bilatérale étatique, la multiplication des programmes de coopération décentralisée n'est pas synonyme d'une coopération plus efficace pour le développement local des territoires. En effet, faire émerger un projet global de coopération négocié avec un pays ou un groupe de pays relève de l'action de l'Etat, et non pas de la coopération décentralisée.

Les collectivités locales butent ainsi sur les limites de leur action dans le développement local des collectivités partenaires. Il faut souligner que l'analyse du détournement de la coopération décentralisée s'applique aux pays en voie de développement, et ne concerne donc pas les coopérations engagées avec les pays développés. Ces dernières demeurent néanmoins soumises aux effets de concurrence territoriale et au manque de connaissance des réalités locales du partenaire étranger.

Conclusion

La coopération décentralisée, de l'initiative symbolique aux programmes de coopération multiples et menés dans toutes les directions, est devenue ces dernières années un enjeu important du monde des collectivités locales. La reconnaissance juridique, par la mise en place d'un cadre légal et les avancées jurisprudentielles, permet aujourd'hui aux collectivités d'œuvrer dans la sécurité juridique dont elles ont besoin, même si des limites substantielles demeurent, dans la dépendance au bon vouloir des juges, notamment les juges financiers des Cours Régionales des Comptes, et dans le manque d'instruments juridiques véritablement performants pour la mise en œuvre globale d'un accord de coopération décentralisée.

La coopération décentralisée s'inscrit aussi aujourd'hui dans un contexte de stratégie territoriale dans lequel chaque collectivité cherche sa place en fonction de ses compétences propres et de son degré de proximité avec les citoyens. En ce qui concerne le principe de subsidiarité, on constate que la coopération décentralisée constitue un exemple révélateur des nouvelles logiques de l'Etat, qui entend se recentrer sur ses compétences régaliennes en déléguant aux collectivités territoriales tout ce qui peut gagner à être mis en œuvre au niveau local.

Même si les limites de la coopération décentralisée doivent être regardées avec lucidité, il n'en demeure pas moins que l'effet des programmes de coopération sur le développement local en France et à l'étranger est d'abord bénéfique. Un des enjeux de l'avenir de la coopération décentralisée est donc bien l'amélioration des relations entre les différents acteurs français engagées dans les programmes de coopération. Une autre

perspective importante est la recherche accrue d'une connaissance réelle du terrain étranger et d'une bonne articulation entre les programmes de développement institutionnel et les actions favorisant plutôt le développement local via les acteurs clés des sociétés civiles étrangères.

Dans ce cadre, ainsi que pour appuyer l'objectif de cohérence et de coordination des actions relevant de la coopération décentralisée, le rôle de la région comme institution « référence » semble bien s'inscrire comme une tendance majeure de l'avenir de la coopération décentralisée. Cette évolution correspond ainsi à la volonté politique de mettre en avant le rôle d'impulsion et de concertation/coordination des régions dans l'Acte II de la décentralisation, lancé par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.

L'intérêt de l'étude de la coopération décentralisée est ainsi de mettre en lumière des processus à l'œuvre dans l'ensemble des politiques publiques concernées par la décentralisation. Analyser en profondeur ce domaine précis de l'action publique locale permet en effet de comprendre les applications du principe de subsidiarité, l'importance de l'encadrement juridique et des enjeux de stratégie territoriale, les partenariats à l'œuvre dans le développement local, ainsi que les perspectives en faveur des régions contenues dans la deuxième vague de décentralisation.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

Manuels généraux de droit public :

BRAIBANT Guy et STIRN Bernard, « Le droit administratif français », Collection Amphithéâtre, Presses FNSP, 1999

CHAPUS René, « Droit administratif général », Montchrestien, 2000.

GAUDERMET Yves, STIRN Bernard, DAL FARRA Thierry, ROLIN Frédéric, “Les grands avis du Conseil d’Etat », Dalloz 1997.

LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOVE Pierre, GENEVOIS Bruno, « Les grands arrêts de la jurisprudence administrative », Dalloz, 12ème édition, 1999.

STIRN Bernard, « Les sources constitutionnelles du droit administratif », LGDJ, Collection Systèmes, 3ème édition, 1999.

Sur la coopération décentralisée :

« Guide de la coopération décentralisée : échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales », La Documentation française, Paris, 2000.

« L'action internationale des collectivités locales, Engagement citoyen et mondialisation », Troisièmes assises de la Coopération décentralisée**,** La documentation française 2002.

« L'action extérieure des collectivités locales », Journal officiel de la République française, 1996.

CLAISSE Yves, « Le droit de la coopération décentralisée », LGDJ, 1994.

DE BOINVILLIERS Iris, « Coopération décentralisée. Acteurs, pratiques, procédures », GRET, Ministère des Affaires Etrangères, 1996.

FINCK Olivier, « La coopération décentralisée des collectivités locales : l'exemple alsacien », R. Hirlé, 1996.

FOMMERANT Gérard, ROUSSEAU Marie-Christine, GUERIN Jean-Marc, « Services techniques et maîtrise d'ouvrage dans une collectivité territoriale : quel rôle pour la coopération bilatérale et décentralisée française ?CNFPT, 1999.

LAVERGNE Marie-Paule, « Actions de coopération décentralisée : étude sur l'état et les perspectives des politiques et des actions développées par les collectivités territoriales », DGCID, 2000

PETITEVILLE Franck, « La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord/Sud », l'Harmattan, 1995

ROUSSET Michel, « L'action internationale des collectivités locales », LGDJ, 1998

Sur la coopération interrégionale européenne:

« L'ingénierie européenne des régions : quelle organisation pour quelle performance ? Mémoire des étudiants de l'Inet-Cnfpt 2002

CASTRIC Olivier, « Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne ? », Apogée, 2002.

DELOIRE Philippe, « Guide européen du cadre territorial, l'art et la manière d'utiliser l'Union européenne », Continent Europe, 1996.

GRANRUT Claude, « Europe, le temps des Régions », Paris, LGDJ (Collection Décentralisation et développement local), 1994.

KUKUWKA Pierre, « Le Quadrige européen », Grenoble, PUG, 2002.

SAEZ Guy, LERESCHE Jean-Philippe, BASSAND Michel, « Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale », Paris, L'Harmattan, 1997.

SKRZYPCZAK Richard, « Collectivités locales : l'Europe partenaire », Paris, La Documentation française, 1997.

VERGES Jean (sous la direction de), « l'Union européenne et les collectivités

territoriales », Economica, Paris, 1997.

Sur la Francophonie :

« Etat de la Francophonie dans le monde : données 1995-1996 et 5 études inédites », Haut Conseil de la Francophonie, la Documentation française, Paris, 1997.

« L'année francophone internationale », publié sous la direction de l'Agence Intergouvernementale de la francophonie, 2001.

ARNAUD Serge., GUILLOU Michel, SALON Albert, « Les défis de la Francophonie : pour une mondialisation humaniste », Editions Alphares, Paris, 2002.

Articles:

ALLIES Paul, « La coopération décentralisée : une nouvelle frontière »,in les Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation, 2 Décembre 2002, pp.116-120.

BINOT Jean-Marc, « Coopération décentralisée : collectivités locales et associations de solidarité internationale : comment travailler ensemble », in Gazette des communes, des départements et des régions, 26 juillet 1999, pp.16-24.

CABANES Arnaud, « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », in Actualité Juridique de Droit Administratif, 31 Mars 2003, pp.593-302.

HUSSON Bernard, « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est », in Groupe Initiative Ciedel, juillet 2000.

PAQUIER Jacques, « Voyage à l'intérieur de la Commission nationale de la coopération décentralisée », in Gazette des communes, des départements et des régions, 6 novembre 2000, pp. 36-40.

PETITEVILLE Franck, « La coopération décentralisée Nord Sud : "vieux vins, nouvelles bouteilles**" »,** in Politique Africaine, n°62, 1996, pp 136-142.

RAFFOUL Michel, « Des initiatives locales pour une autre mondialisation : La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale », in Le Monde diplomatique, juillet 2000, pp.22-23.

Rapports :

« La réforme de la coopération à l'épreuve des réalités, un premier bilan 1998-2001 »

Rapport d'information du Sénat No 46 (2001-2002) par Guy PENNE, André DULAIT, Paulette BRISEPIERRE, commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées.

« De nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action économique extérieure des collectivités locales », Rapport de Hubert PEEROT, préfet délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, 1996.

« Développement : de l'aide au partenariat », Rapport de l'atelier « Développement » du groupe « Monde-Europe », préparation du XIe plan (1993-1997), La Documentation française, 1993.

« "D.G.C.I.D. : l'action 2000", rapport annuel d'activité », septembre 2001.

Lois et circulaires:

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 03/03/82, p. 730.

Loi n° 92-125 du 6 Février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,JORF du 08/02/92, pp. 2064-2083.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 05/02/95.

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n0 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 29/06/99.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF du 13/07/99, pp. 10 361- 10 395.

Circulaire du 20 Avril 2001 du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Affaires étrangères : « La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ».

Loi n° 2003-276 du 28 Mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, parue au JORF du 29/03/03.

Jurisprudence :

Arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve-d'Ascq*.

Arrêt du Conseil d'Etat du 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*.

Avis et résolutions :

Parlement européen, Résolution du 16/05/97 relative à la coopération transfrontalière, JOCE C 167 du 02/06/97.

Comité économique et social de l'Union Européenne, Avis sur « Le renforcement du rôle des partenaires économiques et sociaux dans la coopération entre régions », JOCE C 355 du 22/11/97.

Comité des régions, Avis 145/98 du 49 novembre 1998 sur « La coopération transfrontalière et transnationale entre les collectivités locales », JOCE C 51 du 22/02/99 p.21.

Conseil économique et social, Avis du 28 avril 1992 sur « Les relations extérieures des régions et des collectivités locales en vue d'une amélioration des échanges économiques. »

Conseil économique et social, Avis du 19 décembre 1996 sur « La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire. »

Actes de rencontres :

« La coopération décentralisée des départements : Cadre juridique et partenariats avec les collectivités locales étrangères », Assemblée des Départements de France, septembre 2000.

« Le livre Blanc de la coopération et de la solidarité internationale », Assises de la coopération et de la solidarité internationale 1999 - CFSI - Paris.

Rencontres nationales de la coopération décentralisée, 16 et 17 Avril 1999, Institut du Monde Arabe, CNCD, Ministère des Affaires Etrangères.

Les Actes des Premières Rencontres Internationales des régions Francophones,Région Rhône-Alpes, 2002.

Brochures :

« Rhône-Alpes, actions internationales », Région Rhône-Alpes, 2002.

« Guide méthodologique de montage de projets de coopération », Région Poitou

Charente, 2002.

Sites Internet :

Sites institutionnels :

Institutions françaises :

Ministère des Affaires étrangères : http://www.diplomatie.fr

Base de données des traités et accords internationaux signés par la France : http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/pacte

Haut Conseil à la Coopération Internationale : www.cooperation-internationale.gouv.fr

Ministère de la Jeunesse et des Sports : www.jeunesse-sports.gouv.fr/francais/inter.htm

Sites Internet des ambassades, consulats et centres culturels français : http://www.france.diplomatie.fr/infopra/autserv.html

Agence française de développement : http://www.afd.fr

Institutions européennes :

Institutions européennes : http://europa.eu.int/index-fr.htm

Conseil de l'Europe : http://www.coe.fr/

DG Elargissement www.europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm

DG Relations Extérieures www.europa.eu.int/comm/external-relations/index.htm

DG Développement www.europa.eu.int/comm/development/index_fr.htm

EuropeAid www.europa.eu.int/comm/europeaid/index_fr.htm

Programme ASIA-URBS www.asia-urbs.com

Programme MEDA www.euromed.net

Programme PHARE www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pt/mc/horizontal/lien/intro.htm

Programme URB-AL www.urb-al.com

Institutions internationales:

Banque mondiale : http://www.banquemondiale.org

Organisation des Nations Unies: http://www.un.org

Unesco - Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture : http://www.unesco.org/general/fre/

PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement: http://www.undp.org/french/

FAO – Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation : http://www.fao.org/debut.htm

Organisation internationale de la Francophonie: http://www.francophonie.org

OFAJ - Office Franco-allemand pour la jeunesse : http://www.ofaj.org/fr/sommaire.html

OFQJ – Office Franco-québécois pour la jeunesse : http://www.ofqj.org/

Associations de collectivités locales à l'étranger et en France

Association des maires américains : http://www.usmayors.org

Association internationale des maires francophones : http://www.aimf.asso.fr/

Arab Towns Organization - ATO : http://www.ato.net

Coordination des associations mondiales de villes et autorités locales - CAMVAL : http://www.camval.org

Cités Unies France : http://www.cites-unies-france.org

Fédération mondiale des Citées Unies: http://www.fmcu-uto.org

Citynet (Asie) : http://www.citynet-ap.org

Conseil des communes et régions d'Europe CCRE/CEMR : http://www.ccre.org/

Eurocities : http://www.eurocities.org

Fédération des municipalités canadiennes: http://www.fcm.ca

Métropolis : http://www.metropolis.org

Sister Cities : http://www.sister-cities.org

Union internationale des pouvoirs locaux : http://www.iula.org

Association française des communes et régions d'Europe – AFCCRE : http://www.afccre.asso.fr

Association nationale des directeurs et responsables des relations internationales et de coopération décentralisée - ARRICOD : http://arricod.free.fr

Association des Maires de France : www.amf.asso.fr

Assemblée des Départements de France : www.departements.org

Association des Régions de France : www.erm.lu/arf.htm

Association des Maires des Grandes Villes de France : www.grandesvilles.org

Fédération des Maires des Villes Moyennes : www.villesmoyennes.asso.fr

Informations thématiques

Coordination Sud – Coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale : http://www.coordinationsud.org

Eurofic : Plate forme de débat d'information sur la coopération internationale de l'Europe : http://www.euforic.org

Réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée et la solidarité internationale

Alsace - Institut régional de coopération et de développement – IRCOD : http://www.ircod.org

Auvergne - Cerapcoop : anne-caroline.roux@cg63.fr

Basse-Normandie- Horizons solidaires : www.infosolidaires.org/horizons/contact.htm

Centre - Centraider : www.centraider.org

Champagne-Ardenne - Ircod : ircod@wanadoo.fr

Franche-Comté - Cercoop : www.cercoop.org

Nord-Pas-de-Calais - Lianes Coopération : http://mnelille.free.fr/lianes-cooperation.htm

Pays de la Loire : erwan.lethuillier@paysdelaloire.fr

Provence-Alpes Côte d'Azur – Medcoop : www.medcoop.com

Rhône-Alpes- Resacoop : www.resacoop.org

Rhône-Alpes – Humacoop, réseau régional d'action humanitaire et de coopération pour le développement : www.humacoop.com

Initiatives internationales

AIDA – Base de données mondiales des projets de développement : http://www.developmentgateway.org/node/100647/

La semaine de la solidarité internationale : http://www.lasemaine.org

Fond des villes contre la pauvreté: http://www.internationalcitiesfund.org/

Réseau de réflexion Franco Italo Suisse sur la « métropolisation » : http://www.metropolisation.org/

Villes durables: http://www.sustainable-cities.org/
Réunion des maires du monde : http://www.maires-du-monde.org

Points ressources sur la solidarité internationale :

Centre de recherche et d'information sur le développement - CRID : www.crid.asso.fr
Peuples Solidaires : www.peuples-solidaires.org
Réseau Ritimo : www.ritimo.org
La Case : www.lacase.org
Programme Terre d'Avenir : www.globenet.org/terre-d-avenir/
Collectif de l'éthique sur l'étiquette : www.ethique-sur-etiquette.org
Plateforme du commerce équitable : www.commercequitable.org
Max Havelaar : www.maxhavelaarfrance.org
Artisans du Monde : www.artisansdumonde.org
Réseau Solidarité : www.globenet.org/reseau-solidarite/

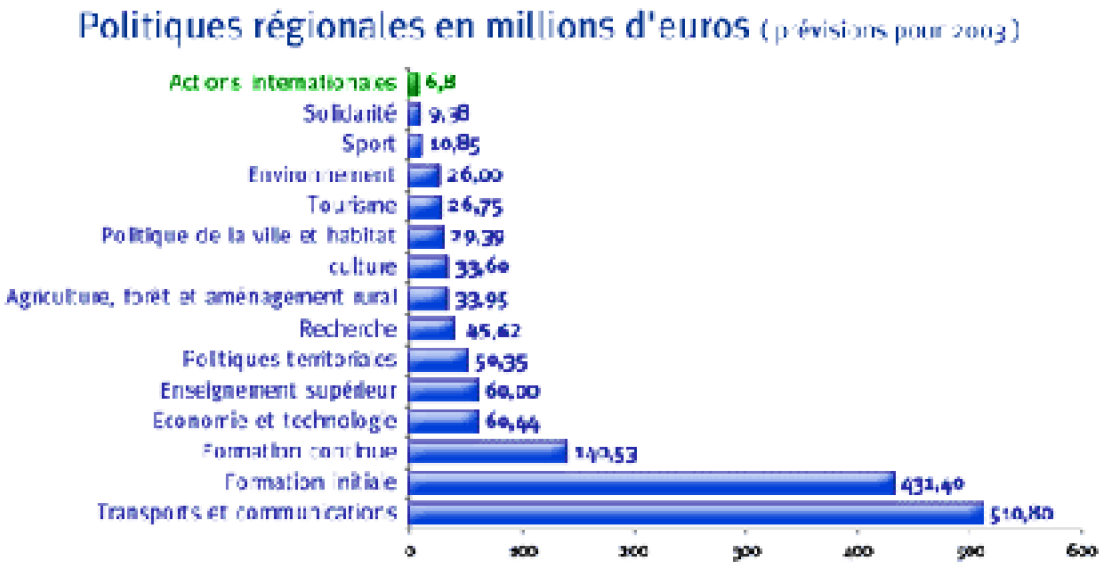
Portail de collectivités locales :

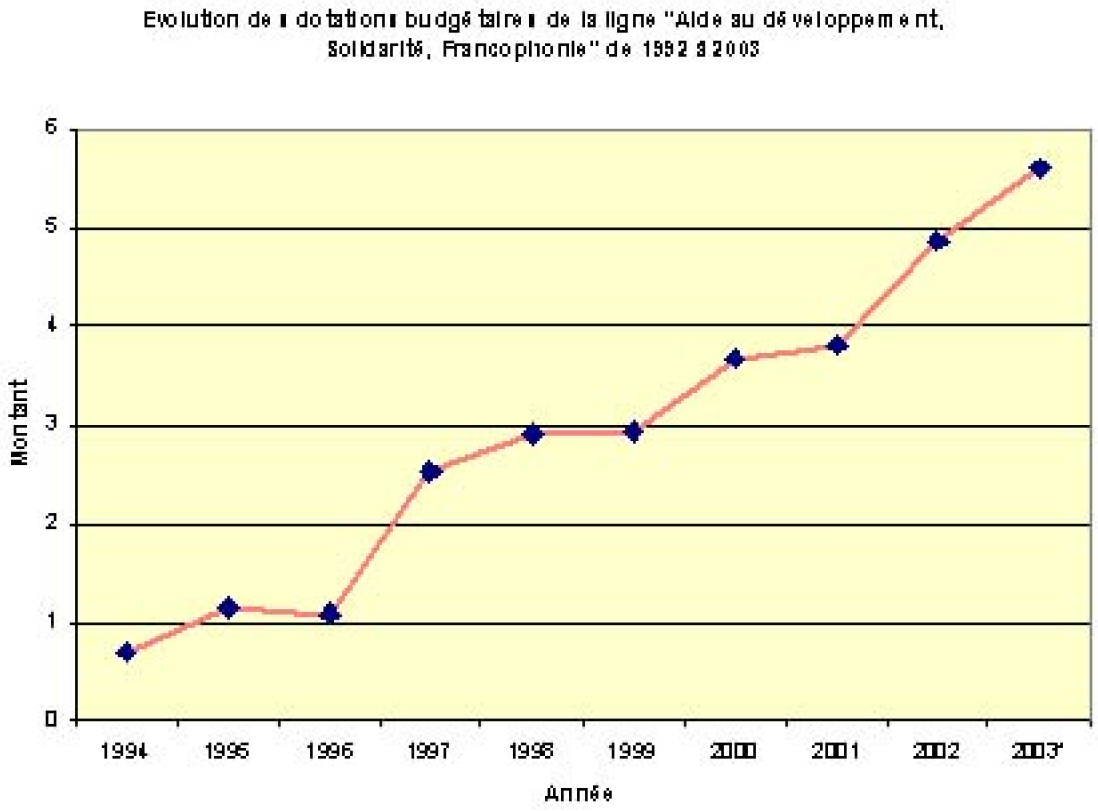
www.ternova.com
www.projetlocal.net
www.collectiviteslocales.com
www.marianne-village.com
www.intercommunalites.com

Liste d'adresses utiles : documents non communiqués

ANNEXES :

Annexe 1 : Budget de la coopération décentralisée en Région Rhône-Alpes





Annexe 2 : Statut du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), extrait de l'accord de Karlsruhe, Articles 11-15

Article 11

(1) Un groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège.

(2) Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date de l'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

Article 12

(1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés conviennent des statuts du groupement local de coopération transfrontalière.

(2) Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur:

1. les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent,

2. son objet, ses missions et ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte,

3. sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée,

4. les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes,

5. la procédure de convocation des membres,

6. les quorum,

7. les modalités et les majorités requises pour les délibérations,

8. les modalités de son fonctionnement notamment en ce qui concerne la gestion du personnel,

9. les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables,

10. les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres,

11. sa durée et les conditions de sa dissolution sous réserve des dispositions qui suivent,

12. les conditions de sa liquidation après dissolution.

(3) Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière prévoient les conditions dans lesquelles les modifications de statuts sont adoptées. Celles-ci sont adoptées à une majorité qui n'est pas inférieure aux deux tiers du nombre statutaire de représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux au sein de l'assemblée du groupement. Les statuts peuvent prévoir des dispositions supplémentaires. Dans le cas d'un groupement local de coopération transfrontalière associant des collectivités territoriales ou organismes publics locaux relevant de trois des quatre Parties, cette majorité ne pourra pas être inférieure aux trois quarts.

Article 13

Organes

(1) Les organes du groupement local de coopération transfrontalière sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Les vice-présidents sont choisis parmi les membres des collectivités territoriales et organismes publics locaux relevant de chacune des Parties autres que celle dont le président est ressortissant. Chaque collectivité territoriale et organisme public local dispose au moins d'un siège dans l'assemblée, aucun ne pouvant disposer à lui seul de plus de la moitié des sièges. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière peuvent, dans le respect du droit interne de chaque Partie, prévoir des organes supplémentaires.

(2) La désignation et le mandat des représentants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux à l'assemblée du groupement local de coopération transfrontalière sont régis par le droit interne de la Partie dont relève chaque collectivité territoriale ou organisme public local représenté.

(3) L'assemblée règle par ses décisions les affaires qui relèvent de l'objet du groupement local de coopération transfrontalière.

(4) Le président assure l'exécution des décisions de l'assemblée et représente le groupement local de coopération transfrontalière en matière juridique. Il peut, sous sa propre responsabilité et surveillance, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents

Article 14

Financement

(1) Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut également être financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure.

(2) Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats – certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent.

(3) Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci.

Article 15

Dissolution

Le groupement est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissous par décision à l'unanimité de ses membres sous réserve que les conditions de sa liquidation prévoient la garantie des droits des tiers

Annexe 3 : Extrait de la loi ATR du 6 février 1992

Titre IV

DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Art.131. – I. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans la

limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ces conventions entre en vigueur dès leurs transmissions au représentant de l'Etat dans les conditions fixées au I et II de l'article 2 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 précitée. Les dispositions de l'article 3 de la même loi sont applicables à ces conventions.

II. Le deuxième alinéa du II de l'article 4 de la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 précitée est abrogé.

Art. 132. – L'article 1er de la loi n°83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales est complétée par deux alinéas ainsi rédigés :

"Sous réserve de la conclusion préalable entre les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun". Cet accord préalable doit prévoir les conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises.

"Les collectivités territoriales étrangères qui participent au capital des sociétés d'économie mixte locales ne sont pas nombre des collectivités ou groupements visés au 2 du présent article qui doivent détenir plus de la moitié du capital des sociétés et des voix dans leurs organes délibérants".

Art. 133 [58] . – Il est inséré après le premier alinéa de l'article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, quatre alinéas ainsi rédigés :

"Des groupements d'intérêt public peuvent également être créés :

pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politique concertée de développement social urbain ;

ou pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant les collectivités locales appartenant à des Etats membres de la Commission économique européenne."

"Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de la Communauté économique européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt publics visés par les trois alinéas précédents".

Art 134. - Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Art. 135 – Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

Annexe 4 : Statuts de l'Association Internationale des

[58] L'article 133 a été modifié par l'article 83 de la loi n°95-115 du 4 février 1995.

Régions Francophones

Statuts de l'AIRF

Article 1er

Il est fondé entre les adhérents aux présents statuts une association régie par la loi du 1erJuillet 1901 et le décret du 16 août 1901 ayant pour titre: **Association Internationale des Régions Francophones, dont le sigle est AIRF.**

Article 2

Cette association a pour but d'établir entre les collectivités, territoires et communautés régionales francophones des coopérations, des échanges d'information et d'expériences touchant à leurs domaines d'activité. Elle peut signer des accords avec d'autres associations. Elle est habilitée à organiser et participer à des conférences internationales. Dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, elle établit avec les Etats et les institutions de coopération des programmes de développement portant sur des projets définis en commun.

Article 3

Le siège est fixé au : 104 route de Paris - 69700 Charbonnières-les-Bains**.** Il peut être transféré par simple décision du Conseil d'administration.

Article 4

L'association se compose de présidents ou de responsables de collectivités, territoires et communautés régionales où la langue française est soit la langue officielle, soit la langue de communication, soit une langue largement utilisée. Peuvent être membres associés des présidents ou des responsables de collectivités, territoires et communautés régionales francophones répondant aux critères définis ci-dessus mais qui, pour des raisons propres, ne peuvent adhérer à l'association. Ils peuvent participer à ses activités mais n'ont pas de droit de vote. Sur proposition du Bureau, soumise à l'approbation du Conseil d'administration, les anciens présidents responsables de collectivités, territoires et communautés régionales francophones ayant rendu des services signalés à l'association peuvent être admis en qualité de membres d'honneur. Ils sont dispensés de cotisation et siègent de droit au Conseil d'administration.

Article 5

Pour faire partie de l'association il faut être agréé par le bureau qui statue sur les demandes d'admission présentées.

Article 6

La qualité de membre se perd par la démission ou la radiation prononcée par le bureau.

Article 7

Les ressources de l'association comprennent des cotisations, dons et subventions conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Le montant des cotisations est fixé par le Conseil d'administration.

Article 8

Les organes de l'association sont l'Assemblée générale, le Conseil d'administration et le Bureau.

Article 9

L'Assemblée générale est composée des membres fondateurs, des membres cotisants et des membres d'honneur de l'association. L'Assemblée générale définit les orientations de l'association ainsi que les grands principes de son action. Elle peut émettre des voeux et des résolutions. Les décisions sont prises à la majorité des voix; en cas de partage, la voix du Président est prépondérante. Elle se réunit une fois par an sur convocation du Président ou sur la demande des deux tiers de ses membres. Lors de cette réunion, le Président expose le bilan moral de l'association, et le trésorier rend compte de sa gestion en exposant le bilan financier.

Article 10

Le Conseil d'administration est élu pour 3 ans par l'Assemblée générale. Les membres fondateurs de l'association sont membres de droit du Conseil d'Administration. Dans le cadre des orientations et principes édictés par l'Assemblée générale, il détermine et organise les programmes d'action de l'association. Le Conseil d'administration se réunit au moins une fois par an, sur convocation du président ou sur la demande des deux tiers de ses membres. Les décisions sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

Article 1l

Le Conseil d'administration choisit parmi ses membres un Bureau composé de :

- un Président ;

- un Secrétaire ;

- un Trésorier ;

- des vice-présidents ;

- des membres délégués.

Dans le cadre des orientations et principes édictés par l'Assemblée générale, le Bureau met en oeuvre le programme d'actions défini par le Conseil d'administration. Il peut se faire assister d'experts extérieurs. Il statue sur les demandes d'admission, de démission et de radiation. Il examine les propositions tendant à conférer la qualité de membre d'honneur et les soumet à la décision du Conseil d'Administration. D'une manière générale, il est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires à l'administration de l'association et à la réalisation de ses objectifs.

Article 12

Le Président est habilité à représenter l'association en justice et à l'engager dans tous les actes de la vie civile. Il convoque les réunions du Bureau, du Conseil

d'administration et de l'Assemblée générale. Le Président peut procéder à la consultation des membres du Bureau par correspondance. Si besoin est, le Président peut convoquer une Assemblée générale extraordinaire.

Article 13

Un secrétariat permanent, organe administratif, assiste le Président et le Bureau dans leurs tâches respectives. Sa composition est arrêtée par le Président qui en informe le Bureau.

Article 14

En cas de dissolution prononcée par les 2/3 au moins des membres présents à l'Assemblée générale, un ou plusieurs liquidateurs sont nommés par celle-ci et l'actif, s'il y a lieu, est dévolu conformément à l'article 9 de la loi du 1er juillet 1901 et au décret du 16 août 1901.

Résumé : Reconnaissance juridique et stratégies territoriales de la coopération décentralisée à l'aube de l'Acte II de la décentralisation.

Mots-clés : coopération décentralisée, régions, développement local, décentralisation